



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatele JUDr. A. Č., Ph.D., proti odpůrci **Ministerstvu zdravotnictví**, se sídlem Praha 2, Palackého náměstí 375/4, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2021, č. j. 11 A 126/2020-84,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost proti výrokům II., III. a IV. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2021, č. j. 11 A 126/2020-84, **se zamítá.**
- II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2021, č. j. 11 A 126/2020-84, **se v rozsahu výroku V. a VI. zrušuje.**

**Odůvodnění:**

[1] Navrhovatel podal u Městského soudu v Praze návrh na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 20. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-40/MIN/KAN, přijatého podle § 80 odst. 1 písm. g) a § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“).

[2] Tímto opatřením byl všem osobám s účinností od 21. 11. 2020 zakázán pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa) jako je respirátor, rouška, ústenka, šátek, šál nebo jiné prostředky, které brání šíření kapének, a to a) ve všech vnitřních prostorech staveb, mimo bydlíště nebo místo ubytování, b) v prostředcích veřejné dopravy, c) na nástupišti, v přístřešku a čekárně veřejné dopravy, d) v motorových

vozidlech, ledaže se ve vozidle nachází pouze osoby z jedné domácnosti, a e) na všech ostatních veřejně přístupných místech v zastavěném území obce, kde dochází na stejném místě a ve stejný čas k přítomnosti alespoň dvou osob vzdálených od sebe méně než dva metry, nejedná-li se výlučně o členy domácnosti (bod I. 1. opatření). V bodu I. 2. písm. a) až y) byly vymezeny situace, na které se uvedený zákaz nevztahuje.

[3] Městský soud **výrokem I.** v záhlaví uvedeného rozsudku připustil změny návrhu, jimiž se navrhovatel postupně domáhal, aby byla vedle původního opatření zrušena rovněž obsahově obdobná opatření odpůrce ze dne 23. 11. 2020, 30. 11. 2020 a ze dne 7. 12. 2020, která původní opatření postupně rušila a nahrazovala. Současně **výroky II., III. a IV.** návrhy na zrušení opatření odpůrce ze dne 20. 11. 2020, 23. 11. 2020 a ze dne 30. 11. 2020, odmítl.

[4] Uvedený postup odůvodnil tím, že existuje-li mezi příslušnými opatřeními obsahová a časová kontinuita, je v souladu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2020, č. j. 5 As 191/2020-45, třeba změny návrhu připustit. Jelikož však opatření ze dne 20. 11. 2020, 23. 11. 2020 a ze dne 30. 11. 2020, byla k okamžiku rozhodování soudu zrušena, městský soud návrhy na jejich zrušení odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení.

[5] **Výrokem V.** městský soud zamítl návrh na zrušení (v té době účinného) opatření odpůrce ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN (dále též jen „napadené opatření“); **výrokem VI.** pak rozhodl o nákladech soudního řízení.

[6] Městský soud konstatoval, že odpůrce měl v souladu s § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví pravomoc k vydání napadeného opatření. Dále posuzoval, zda odpůrce vydáním tohoto opatření nepřekročil zákonem dané meze „věcné působnosti“. Konstatoval, že odpůrce svou věcnou působnost k vydání napadeného opatření dovodil z § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Výkladem tohoto ustanovení se městský soud již zabýval v rozsudku ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18 A 22/2020-140, jehož předmětem přezkumu bylo obsahově obdobné opatření odpůrce. V uvedeném rozsudku městský soud vyložil, že ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví odpůrce nezmocňuje k přijetí jakéhokoli opatření, nýbrž jen takových opatření, která jsou svou povahou a intenzitou srovnatelná s opatřeními upravenými v předchozích písm. a) až h). Dospěl přitom k závěru, že povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest tomuto požadavku vyhovuje. Ve věci nyní projednávané pak městský soud neshledal důvod, aby se od daného závěru odchýlil. Současně dospěl k závěru, že odpůrce je oprávněn přijímat „plošná“ opatření, tedy opatření, která se vztahují na území celé ČR. Neshledal také, že by odpůrce v nyní projednávané věci překročil zákonem vymezenou působnost vzhledem k tomu, že napadené opatření přijal v době, kdy byl vyhlášen nouzový stav. Městský soud tak dospěl k dílčímu závěru, že odpůrci svědčila jak pravomoc, tak „věcná působnost“ k přijetí napadeného opatření.

[7] Dále městský soud posuzoval, zda bylo napadené opatření přijato zákonem souladným způsobem. Poukázal na to, že v tomto směru navrhovatel brojil proti nedostatečnému odůvodnění napadeného opatření. Městský soud však dospěl k závěru, že

pokračování

napadené opatření je odůvodněno dostatečně, neboť je zřejmé, z jakých skutečností odpůrce vycházel a na základě jakých úvah dospěl k závěru o potřebnosti napadeného opatření. Odpůrce v odůvodnění citoval důkazy o vlivu roušek na prevenci přenosu koronaviru SARS-CoV-2, zmínil praxi z jiných zemí, v nichž mělo nošení roušek pozitivní efekt, a také konkrétní zahraniční vědecké studie.

[8] K otázce zákonnosti obsahu napadeného opatření městský soud konstatoval, že navrhovatel v návrhu uvedl, že „*mimořádné opatření nenaplnuje pro neurčitost samotného vymezení omezení zákazu pohybu bez používání roušky princip právní jistoty, jelikož nespécifikuje vztah nositele právní povinnosti k bydlišti, na které se povinnost vztahovat nemá, ale i v situacích, kdy tuto povinnost z objektivních důvodů nelze splnit.*“ Tuto námitku městský soud označil za nedůvodnou. Napadené opatření totiž specifikuje, že povinnost nošení roušek platí mj. ve vnitřních prostorech staveb, vyjma bydliště či místa ubytování. Současně městský soud poukázal na to, že odpůrce z povinnosti nošení ochranných prostředků dýchacích cest vymezil řadu výjimek. Ty jsou podle městského soudu logické a dostatečně zohledňují „*možné komplikace při provádění*“ napadeného opatření. Dané opatření tak podle městského soudu není nepřiměřeně přísné, neboť odpůrce zohlednil nejružnější okolnosti, za nichž by nebylo vhodné na povinnosti nošení roušek bezpodmínečně trvat. Dále se městský soud vyjádřil k výkladu pojmu „*bydliště*“, užitého napadeným opatřením.

[9] Konečně městský soud posuzoval proporcionalitu napadeného opatření. Konstatoval, že splňuje kritéria vhodnosti, potřebnosti i minimalizace zásahu. Umožňuje totiž dosáhnout sledovaného cíle, jímž je „*oploštění křivky pozitivních případů onemocnění COVID-19 v populaci*“. V odůvodnění napadeného opatření je přitom logicky vysvětleno, proč k tomuto cíli může přispět nošení roušek. Městský soud současně uvedl, že je nutné vzít v potaz všechny okolnosti případu, zejména skutečnost, že používání roušek není jediným opatřením, které bylo v souvislosti s epidemií zavedeno. Vzhledem k dynamicky se měnící situaci považoval za zřejmé, že je nutné kombinovat různá opatření. Ke kritériu minimalizace zásahu uvedl, že s ohledem na výrazné zhoršení epidemie musí soudy postupovat obezřetně a postihovat pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření. Povinnost nošení roušek považoval vzhledem k zájmu na ochraně života a zdraví obyvatel za přiměřenou.

[10] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) podal proti výrokům II. až V. rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

[11] Zaprvé (ve vztahu k výroku ad V. napadeného rozsudku) namítá, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku *věcné působnosti* odpůrce k vydání napadeného opatření. Městský soud se podle stěžovatele zaměřil zejména na posouzení *věcné působnosti* odpůrce k vydání napadeného opatření v kontextu vyhlášeného nouzového stavu, k této skutečnosti však stěžovatelova argumentace nesměřovala. Podstatou jeho argumentace bylo, že k vydání napadeného opatření chybí konkrétní zákonné zmocnění. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že věcná působnost odpůrce k vydání napadeného opatření vyplývá z § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Současně má za to, že městský soud tento závěr dostatečně nezdůvodnil, nevypořádal se s argumentací,

kteřou k tomuto ustanovení stěžovatel uplatnil a pouze odkázal na závěry, které městský soud vyslovil v rozsudku č. j. 18 A 22/2020-140.

[12] Stěžovatel trvá na tom, že zákon o ochraně veřejného zdraví s ohledem na znění jeho ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) umožňuje omezit svobodu volného pohybu pouze ve vztahu k omezenému okruhu osob a toliko k vymezené části území, nikoliv ve vztahu k celému území ČR. Tento náhled podle stěžovatele aproboval rovněž městský soud v rozsudku ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020-111. Stěžovatel namítá, že podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nelze naříditi jakýkoliv zákaz, povinnost či omezení, ale pouze takové opatření, které bude zasahovat do základních práv v rozsahu limitů stanovených ustanovením § 69 odst. 1 písm. a) až h) zákona o ochraně veřejného zdraví, případně které nebude do základních práv a svobod zasahovat vůbec. Pokud jde o svobodu volného pohybu a pobytu, má stěžovatel za to, že prostor (limit) pro jejich omezení je dán ustanovením § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Uvedené svobody proto podle stěžovatele nelze omezit plošně, ale pouze ve vztahu ke konkrétním skupinám osob, u nichž existuje nebezpečí nákazy, a pouze ve vztahu ke konkrétním oblastem. Uvedené limity pro možnost omezení svobody volného pohybu a pobytu dané ustanovením § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví nelze podle stěžovatele rozšířit užitím ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) téhož zákona.

[13] Stěžovatel nesouhlasí s výkladem městského soudu, že napadené opatření je svým obsahem srovnatelné s opatřeními, která by bylo možné přijmout podle ostatních písmen ustanovení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Takový výklad je podle stěžovatele extenzivní. Vzhledem k tomu, že napadeným opatřením dochází k zásahu do základních práv a svobod, je třeba dotčené ustanovení naopak vykládat přísně restriktivně.

[14] Nesprávný je podle stěžovatele rovněž závěr městského soudu o dostatečném odůvodnění napadeného opatření. Stěžovatel namítá, že městský soud nesprávně posoudil, jaké nároky je třeba klást na odůvodnění napadeného opatření. Vzhledem k tomu, že omezení a zákazy stanovené napadeným opatřením zasahují do základních práv a svobod, nepostačí, pokud je z jeho odůvodnění seznatelné, z jakých skutečností odpůrce při jeho vydání vycházel a na základě jakých úvah dospěl k závěru o nezbytnosti jeho přijetí. Odůvodnění napadeného opatření musí obsahovat i úvahu, proč je zásah do základních práv, k němuž v jeho důsledku dochází, oprávněný, a proč sledovaného cíle nelze dosáhnout mírnějšími prostředky. Takové úvahy však odůvodnění napadeného opatření neobsahuje. Současně stěžovatel namítá, že se městský soud vůbec nevypořádal s konkrétními námitkami stran nedostatků odůvodnění napadeného opatření.

[15] Městský soud se podle stěžovatele nevypořádal ani s namítaným rozporem úpravy výjimek z povinnosti nošení ochranných prostředků dýchacích cest s § 2 odst. 4 správního řádu.

[16] Ve druhé části kasační stížnosti stěžovatel namítá, že napadený rozsudek je (jako celek) nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost. Městský soud se totiž s některými námitkami nezabýval a naopak se vyjádřil k některým otázkám, které v návrhu obsaženy nebyly. Konkrétně se městský soud nevypořádal s argumentací stěžovatele týkající se výkladu ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného

pokračování

zdraví a s jeho argumentací o nedostatcích odůvodnění napadeného opatření. Rovněž se městský soud nezabýval ani argumentací o nedostatečné publikaci napadeného opatření. Současně má stěžovatel za to, že část rozsudku, obsažená v jeho odst. 37 až 39, je nesrozumitelná. Městský soud se totiž v těchto odstavcích zabýval významem pojmu „bydliště“ a otázkou „porušení principu právní jistoty v důsledku nespecifikace vztahu nositele právní povinnosti k bydlišti“, ačkoliv takové námitky stěžovatel vůbec neuplatnil. Pokud jde o zákonnost obsahu napadeného opatření, stěžovatel uvádí, že ve skutečnosti namítal, že zvolené řešení není efektivní k dosažení sledovaného cíle, a že odpůrce postupoval diskriminačně při vymezování výjimek ze zákazu pohybu a pobytu bez ochrany dýchacích cest. Skutečnému obsahu podaného návrhu podle stěžovatele rovněž neodpovídá to, jak jej městský soud rekapituloval v odst. 3 až 6 napadeného rozsudku. Stěžovatel totiž vůbec nenamítal, že by napadené opatření měla přijmout vláda jako krizové opatření v režimu krizového zákona, ani to že napadené opatření nespecifikuje pojem „bydliště“.

[17] Ve třetí části kasační stížnosti stěžovatel brojí proti výrokům II. až IV. napadeného rozsudku, jimiž byly odmítnuty jeho návrhy na zrušení opatření odpůrce, která byla v době rozhodování městského soudu již zrušena samotným odpůrcem. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že ve vztahu k příslušným opatřením byl dán neodstranitelný nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., spočívající v odpadnutí předmětu řízení, respektive má za to, že zrušení příslušných opatření není dostatečným důvodem pro odmítnutí jejich přezkumu. Stěžovatel uvádí, že si je vědom recentního přístupu Nejvyššího správního soudu k dané otázce, namítá však, že současná výjimečná situace je důvodem pro překonání dosavadních závěrů. Přístup umožňující přezkum toliko posledního, aktuálně účinného, opatření je podle stěžovatele formalistický a popírající smysl soudní ochrany. Tím spíše, že odpůrce postupoval při vydání opatření svévolně, zejména nerespektoval závěry vyslovené v rozsudku městského soudu ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020-224. Stěžovatel má za to, že by měl být umožněn rovněž přezkum již zrušených opatření, neboť účelem řízení o zrušení opatření obecné povahy či jeho části není toliko zrušení opatření, které je v něm napadeno, ale rovněž přijetí soudního rozhodnutí, které deklaruje, že orgán veřejné moci, který příslušné opatření vydal, postupoval v rozporu se zákonem. Stěžovatel souhlasí s názorem, že procesní překážka přezkumu opatření obecné povahy je dána tehdy, pokud je příslušné opatření zrušeno soudem, nesouhlasí však s tím, že by shodná situace měla být dána i tehdy, pokud příslušné opatření zruší ten orgán, který jej vydal. V takovém případě dochází v rozporu se zásadami právního státu k odepření soudní ochrany, neboť jednotlivci se nemohou nikterak domoci přezkumu již zrušených opatření. Stěžovatel má přitom za to, že účinná právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy či jeho části možnost deklarace nezákonnosti již zrušeného opatření nevyklučuje. Městský soud proto pochybil, nepodrobil-li věcnému přezkumu rovněž již zrušená opatření odpůrce.

[18] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že vydáním napadeného opatření nepřekročil svou věcnou působnost. Poukázal na to, že se městský soud otázkou jeho věcné působnosti k vydávání opatření nařizujících povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest již zabýval. Konkrétně v rozsudku ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18 A 22/2020-140, vymezil, že povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest je srovnatelná s ostatními opatřeními, jež jsou zakotvena v § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Ke stejnému závěru dospěl městský soud také v rozsudcích ze dne 29. 1.

2021, č. j. 9 A 91/2020-826, ze dne 10. 2. 2021, č. j. 9 A 124/2020-283, a ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020-224. K dané otázce tak podle odpůrce již existuje ustálený judikaturní názor.

[19] Odpůrce rovněž nesouhlasí s tvrzením, že by se městský soud nevypořádal s některými námitkami. Zabýval se totiž jak tím, zda je napadené opatření dostatečně odůvodněné, tak tím, zda je jeho obsah v souladu se zákonem. Podle odpůrce není vadou, pokud se městský soud nezabýval každou jednotlivou námitkou stěžovatele. Přisvědčit nelze ani požadavku stěžovatele na přezkum již zrušených opatření.

[20] Stěžovatel podal k vyjádření odpůrce repliku. Nesouhlasí s jeho náhledem, že k otázce věcné působnosti odpůrce k přijetí opatření nařizujících povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest, již existuje ustálená judikatura. Za ustálený judikaturní názor totiž nelze považovat dva rozsudky městského soudu, které jsou napadeny kasační stížností. Nadto v rozsudku č. j. 18 A 22/2020-140, nebyla otázka věcné působnosti k přijetí příslušného opatření vůbec předmětem sporu. Stěžovatel je přesvědčen, že při výkladu ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví je třeba rozlišovat, zda má přijímané opatření dopad na základní práva adresátů anebo nikoliv. Napadené opatření dopad do základních práv má, jelikož adresátům zakazuje jejich „*pobyt a pohyb*“. Za takové situace určuje limity věcné působnosti odpůrce ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, nikoliv zbytkové ustanovení obsažené v § 69 odst. 1 písm. i) téhož zákona.

[21] Dále stěžovatel zopakoval svou argumentaci o nepřezkoumatelnosti a nesrozumitelnosti napadeného rozsudku. Setrval rovněž na náhledu, že navzdory praxi správních soudů, která vylučuje přezkum již zrušených opatření obecné povahy, je s ohledem na odlišnost nynější situace a přístup odpůrce při vydávání mimořádných opatření, namíste tento přístup překonat.

[22] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[23] Kasační stížnost je částečně důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud přistoupil nejprve k posouzení druhé části kasační stížnosti, tj. namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Platí totiž, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné jej bez dalšího zrušit. Konstantní judikatura tohoto soudu označuje za nepřezkoumatelné *pro nedostatek důvodů* zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007-58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz například rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44). Za nepřezkoumatelné *pro nesrozumitelnost* lze pak obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak soud ve věci

pokračování

rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají také případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75).

[25] Žádnou z vad, které by měly za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro jeho *nesrozumitelnost*, Nejvyšší správní soud neshledal, dospěl však k závěru, že je nutno částečně přisvědčit argumentaci stěžovatele o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro *nedostatek jeho důvodů*.

[26] Stěžovatel spatřuje nedostatek důvodů napadeného rozsudku zaprvé v tom, že se městský soud dostatečně nevypořádal s jeho námitkami, podle nichž odpůrce nemohl napadené opatření přijmout na podkladě ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Této námitce nelze přisvědčit. Městský soud se uvedenou otázkou, tedy slovy stěžovatele i městského soudu „*věcnou působností*“ odpůrce k přijetí napadeného opatření, zabýval v odst. 21 až 24 napadeného rozsudku. Ačkoliv je příslušná část odůvodnění napadeného rozsudku stručná a neposkytuje odpověď na jednotlivé dílčí argumenty stěžovatele, je z ní patrné, jak městský soud na rozhodnou otázku jako celek nahlížel a z jakého důvodu náhledu stěžovatele o „*překročení věcné působnosti odpůrce*“ nepřisvědčil. Dospěl-li přitom k závěru, že shodná otázka již byla řešena v rozsudku téhož soudu ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18 A 22/2020-140, a že se závěry tohoto rozsudku ztotožňuje, není na újmu přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, pokud na daný rozsudek odkázal a jen ve stručnosti zopakoval jeho hlavní argument, že napadené opatření je svou povahou a intenzitou srovnatelné s jinými povinnostmi, jež lze uložit podle ostatních písmen ustanovení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

[27] Městský soud se dále v souvislosti s posouzením oprávnění odpůrce k přijetí napadeného opatření poměrně extenzivně zabýval tím, zda jej nevylučoval v rozhodné době vyhlášený nouzový stav (viz odst. 25 až 32 odůvodnění). V rámci rekapitulace podaného návrhu současně uvedl, že navrhovatel s poukazem na rozsudek městského soudu ze dne 23. 4. 2020, 14 A 41/2020-111, namítal, že napadené opatření měla přijmout vláda jako krizové opatření podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). Zde je ovšem třeba stěžovateli přisvědčit, že takové námitky ve svém návrhu vůbec neuplatnil. Úvahy městského soudu o vlivu vyhlášeného nouzového stavu na pravomoc odpůrce k přijetí napadeného opatření, ač věcně správné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63), jsou tak v napadeném rozsudku nadbytečné. Tato skutečnost však (sama o sobě) nečiní napadený rozsudek nepřezkoumatelným.

[28] Důvodnou však Nejvyšší správní soud shledal námitku, dle které se městský soud dostatečně nevypořádal s argumentací, jíž stěžovatel brojil proto nedostatům odůvodnění napadeného opatření. Městský soud se otázkou, zda odpůrce napadené opatření dostatečně odůvodnil, v odst. 33 až 36 napadeného rozsudku sice zabýval, omezil se však jen na relativně obecné konstatování, že s ohledem na dynamicky se měnící vývoj epidemie v ČR je odůvodnění napadeného opatření dostatečné, neboť je z něho zřejmé, z jakých skutečností odpůrce vycházel a na základě jakých úvah dospěl k závěru, že je nutné napadené opatření přijmout. K tomu pouze stručně poukázal na to, že odpůrce

v odůvodnění napadeného opatření citoval důkazy o pozitivním vlivu roušek, zmínil praxi z jiných zemí a zahraniční vědecké studie o efektivnosti ochranných prostředků dýchacích cest.

[29] Městský soud však přehlédł, že stěžovatel ve svém návrhu (respektive návrzích na připuštění jeho změny, kde dříve uplatněnou argumentaci přejímal) uplatnil několikero zcela konkrétních námitek, proč je odůvodnění napadeného opatření nedostatečné. Konkrétně namítal, že (i) odpůrce při odůvodňování napadeného opatření nerespektoval závěry vyslovené městským soudem v rozsudku ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020-224, o nedostatečích odůvodnění dřívějšího mimořádného opatření odpůrce, jímž byla rovněž upravena povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest, dále že (ii) že odpůrce nepřihlíží k aktuální situaci, neboť shodné odůvodnění jako nyní napadené opatření obsahovalo již devět předchozích mimořádných opatření upravujících obdobnou problematiku, že (iii) odůvodnění napadeného opatření je kompilací obecných proklamací, které jsou doplněny statistickými údaji, jež jsou vytrženy z kontextu, a že neobsahuje žádné konkrétní údaje a úvahy, jež by odůvodňovaly konkrétní obsah napadeného opatření, včetně stanovených výjimek z povinnosti nošení ochranných prostředků dýchacích cest, že (iv) s ohledem na speciální úpravu možnosti použití ochranného štítu při školní výuce není zřejmé, co je třeba rozumět „*jinými prostředky, které brání šíření kapének*“, a že (v) zdůvodnění efektivty používání ochranných prostředků dýchacích cest pouhými odkazy na webové stránky, na nichž byly publikovány cizojazyčné zahraniční odborné studie, nenaplnuje požadavek na srozumitelné odůvodnění přijatého opatření, neboť po veřejnosti nelze požadovat, aby na důvodnost odpůrcových kroků usuzovala z cizojazyčných studií, z nichž některé ani nejsou vzhledem k obsahu napadeného opatření relevantní. S těmito námitkami se městský soud nikterak nevypořádal.

[30] Důvodná je rovněž kasační námitka, že se městský soud nikterak nevypořádal s argumentací stěžovatele o nedostatečné publikaci napadeného opatření. Stěžovatel v návrhu brojil jednak proti tomu, že mimořádná opatření odpůrce nejsou, na rozdíl od krizových opatření vlády, publikována ve Sbírce zákonů, přičemž odpůrce mimořádná opatření, včetně nyní napadeného, nepublikuje ani v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu na úředních deskách obecních úřadů obcí, ačkoliv se mimořádná opatření fakticky dotýkají všech obcí v ČR, a měla by tak být zveřejněna na obecních deskách všech obecních úřadů. Uváděl rovněž, že napadené opatření nebylo publikováno v souladu s požadavky, jež Ústavní soud vyslovil v nálezu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, takovým způsobem, aby se o něm mohl každý dozvědět, a konečně, že napadené opatření bylo na úřední desce odpůrce zveřejněno jen několik hodin před tím, než nabylo účinnosti, v důsledku čehož měla veřejnost jen velmi krátkou lhůtu proto, aby se s ním seznámila. Také k uvedené argumentaci o nedostatečné publikaci napadeného opatření se městský soud vůbec nevyjádřil.

[31] Z napadeného rozsudku není rovněž zřejmé, jak městský soud nahlížel na argumentaci stěžovatele týkající se nezákonnosti obsahu napadeného opatření. Napadený rozsudek sice obsahuje část nazvanou „*přezkum obsahu z hlediska rozporu mimořádného opatření se zákonem*“ (odst. 37 až 39 odůvodnění) je však třeba přisvědčit stěžovateli, že se městský soud v této části vyjádřil takřka výlučně k otázkám, které vůbec nebyly stěžovatelem vzneseny, a naopak ty, které stěžovatel skutečně namítal, pominul. Stěžovatel, pokud jde o obsah napadeného opatření, namítal zaprvé to, že napadené

pokračování

opatření není efektivní k dosažení sledovaného cíle. Dále pak, že napadené opatření nerozlišuje z hlediska účinnosti jednotlivých prostředků ochrany dýchacích cest, přičemž některé prostředky, jako jsou kupříkladu textilní roušky, nejsou způsobilé bránit šíření kapének. Ani k těmto námitkám se městský soud nevyjádřil.

[32] Hlavní argumentace stěžovatele, pokud jde o zákonnost obsahu přezkoumávaného opatření, dále směřovala ke stanoveným výjimkám z povinnosti nošení ochranných prostředků dýchacích cest. Stěžovatel namítal jednak to, že jsou výjimky z dané povinnosti vymezeny nekonzistentně, v důsledku čehož není možné povinnosti stanovené napadeným opatřením důsledně dodržovat. K této otázce se městský soud, ač jen dílčím způsobem, v odst. 38 napadeného rozsudku vyjádřil, zcela však opomenul argumentaci stěžovatele, že stanovené výjimky neodpovídají požadavku na shodné (obdobné) zacházení, jež stěžovatel dovozuje z § 2 odst. 4 správního řádu. Pokud jde o zdravotní kontraindikace k používání ochranných prostředků dýchacích cest, napadené opatření totiž podle stěžovatele nedůvodně pamatuje pouze na osoby, které trpí duševními potížemi a opomíjí osoby trpící jinými zdravotními obtížemi (alergie, plicní onemocnění), jimž může užívání ochranných prostředků dýchacích cest rovněž působit zdravotní obtíže.

[33] Důvodná je rovněž argumentace stěžovatele, že se městský soud v části věnované zákonnosti přezkoumávaného opatření nedůvodně věnoval otázce výkladu pojmu „bydliště“ a otázce „porušení principu právní jistoty v důsledku nespecifikace vztahu nositele právní povinnosti k bydlišti“. Takové otázky stěžovatel ve svém návrhu, ani v jeho následných změnách, vskutku nevznsl. Úvahy městského soudu o daných otázkách jsou proto v napadeném rozsudku zcela nadbytečné. Nadbytečnost příslušných úvah nicméně nemá (sama o sobě) za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[34] Konečně je nutno uvést, že se městský soud nikterak nevyjádřil ani k námitkám, které stěžovatel uplatnil ve svých podáních ze dne 26. 11. 2020, 3. 12. 2020 a ze dne 9. 12. 2020, jimiž se domáhal, aby městský soud vedle původně napadeného opatření přezkoumal a zrušil rovněž tři mimořádná opatření, která je nahrazovala. Konkrétně v případě podání ze dne 26. 11. 2020 se jednalo zejména o námitky, o něž stěžovatel upravil svou argumentaci o nedostatečném odůvodnění opatření ukládajících povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest. V podáních ze dne 3. 12. 2020 a 9. 12. 2020 pak brojil proti nově zakotvené výjimce z nošení ochranných prostředků dýchacích cest pro sportovce a cvičící osoby, kterou považoval za diskriminační. V podání ze dne 9. 12. 2020 přitom stěžovatel výslovně uvedl, že námitky již dříve uplatněné proti v mezidobí zrušeným opatřením odpůrce uplatňuje i proti opatření aktuálnímu, které je stiženo stejnými deficity.

[35] Nejvyšší správní soud tudíž s ohledem na shora uvedené přisvědčuje stěžovateli, že napadený rozsudek je částečně nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a je tak dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Z napadeného rozsudku totiž není zřejmé, jak městský soud uvažil o argumentaci stěžovatele týkající se nedostatků odůvodnění napadeného opatření, jeho nedostatečné publikace, ani jak nahlížel na naprostou většinu jeho argumentace týkající se nezákonnosti obsahu přezkoumávaného opatření.

[36] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost je z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v rozsahu výroku V. napadeného rozsudku důvodná. V rozsahu tohoto výroku a závislého výroku VI. o náhradě nákladů řízení proto rozsudek městského soudu ve smyslu § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[37] Současně ovšem Nejvyšší správní soud shledal, že konstatovaná nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ve vztahu k některým námitkám stěžovatele nebrání věcnému posouzení kasační argumentace, již stěžovatel brojí proti nesprávnému právnímu posouzení otázky, zda byl odpůrce vůbec oprávněn napadené opatření o povinnosti nošení ochranných prostředků dýchacích cest přijmout (první část kasační stížnosti)

[38] Odpůrce napadené opatření vydal na základě ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Nejvyšší správní soud se otázkou, zda odpůrce na základě uvedených ustanovení disponoval pravomocí naříditi plošnou povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest již zabýval v rozsudcích ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 As 301/2020-147 (odst. 49 a 50), ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021-112 (odst. 31 až 38) a ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 Ao 12/2021-81 (odst. 54 a 55), a to ve vztahu k obsahově obdobným mimořádným opatřením odpůrce. Dospěl přitom k závěru, že odpůrci na základě ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví pravomoc naříditi povinnou ochranu dýchacích cest prostřednictvím ochranných prostředků svědčí. Nejvyšší správní soud ze závěrů daných rozsudků v nyní souzené věci plně vychází, neboť neshledal důvod, pro který by se od nich měl odchýlit.

[39] Podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví platí, že *mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou*

a) zákaz nebo omezení výroby, úpravy, úschovy, dopravy, dovozu, vývozu, prodeje a jiného nakládání s potravinami a dalšími výrobky, kterými může být šířeno infekční onemocnění, popřípadě příkaz k jejich zničení,

b) zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu,

c) zákaz nebo omezení výroby, úpravy, dopravy a jiného nakládání s pitnou vodou a vodami užívanými k účelům podle § 6a a 6d, zákaz používání vod ze studní, pramenů, vodních nádrží, rybníků, potoků a řek,

d) příkaz k vyčlenění lůžek ve zdravotnických zařízeních,

e) příkaz k provedení ohniskové dezinfekce, dezinsekce a deratizace na celém zasaženém území; ohniskovou dezinfekci, dezinsekci a deratizaci provede zdravotní ústav (§ 86 odst. 1), stanoví-li tak rozhodnutím příslušný orgán ochrany veřejného zdraví; v takovém případě jsou fyzické osoby, podnikající fyzické osoby a právnické osoby povinny vytvořit podmínky pro provedení ohniskové dezinfekce, dezinsekce nebo deratizace stanovené rozhodnutím příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví a strpět provedení ohniskové dezinfekce, dezinsekce nebo deratizace v termínu stanoveném tímto rozhodnutím; náklady na tuto ohniskovou dezinfekci, dezinsekci a deratizaci provedenou zdravotním ústavem jsou hrazeny ze státního rozpočtu,

pokračování

*f) příkaz k varovnému označení objektů, v nichž došlo k infekčnímu onemocnění, a text tohoto označení,*

*g) mimořádné očkování a preventivní podání jiných léčiv (profylaxe),*

*h) příkaz k vyčlenění objektu v majetku státu, kraje nebo obce k izolaci fyzických osob nebo jejich karanténě,*

*i) zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.*

[40] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63, a v návaznosti na něj ve výše citovaném rozsudku č. j. 7 Ao 6/2021-112, vyložil, že není možné, aby odpůrce na základě zbytkového ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví plošně nařídil v podstatě jakoukoliv povinnost. Na jeho základě lze uložit jen povinnost (respektive zákaz či omezení), která je svou povahou a intenzitou srovnatelná s jinou povinností výslovně uvedenou ve výčtu pod písmeny a) až h) dotčeného ustanovení. Zbytkové ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví je totiž nutno vykládat v souladu s pravidlem tzv. stejného druhu (*eiusdem generis*), které se užívá při interpretaci demonstrativních výčtů pro posouzení dalších (výslovně neuvedených) položek. Ty musí významově odpovídat položkám, které jsou ve výčtu výslovně uvedeny, a to s ohledem na ústavní principy zakotvené v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod zejména tehdy, jde-li o výčet pravomocí orgánu veřejné moci.

[41] Odpůrci tak lze podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví přisoudit pravomoc zakázat nebo nařídit jen takové „další určité činnosti“, které jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření. Samozřejmě nepůjde o činnosti stejné [ustanovení písmene i) by tím postrádalo smysl], současně však nemůže jít o jakoukoliv myslitelnou lidskou činnost. Míra obdoby musí být posuzována jak z hlediska povahy takové činnosti a jejího vztahu k účelu právní úpravy, tedy zvládnutí epidemie či jejímu předcházení (například rizikovost těchto činností pro šíření epidemie apod.), tak ale také z hlediska intenzity zásahu stěžovatele do práv adresátů opatření vydaného podle tohoto ustanovení, zejména základních práv garantovaných ústavním pořádkem České republiky.

[42] V rozsudku č. j. 7 Ao 6/2021-112, Nejvyšší správní soud vysvětlil, že opatření, které plošně a preventivně ukládá fyzickým osobám povinnost užívání ochranných prostředků dýchacích cest, lze z hlediska ustanovení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví srovnávat jen s těmi činnostmi a omezeními, které mohou být rovněž namířeny bezprostředně vůči fyzickým osobám. Těmi jsou opatření vymezená v § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož lze uložit *zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami*, a v § 69 odst. 1 písm. g) téhož zákona, podle něhož lze uložit *mimořádné očkování a preventivní podání léčiv (profylaxe)*.

[43] Stěžovatel svou argumentaci o nedostatku pravomoci (jeho slovy „věcné působnosti“) odpůrce k přijetí napadeného opatření soustředil zejména na porovnání jeho znění se zákazy, respektive omezeními vymezenými v § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Omezení (zákazy) uvedené pod písm. b) lze nařídit pouze fyzickým osobám (skupinám fyzických osob) podezřelým z nákazy, což ostatně stěžovatel sám

akcentoval jako důvod, proč povinnosti uložené nyní napadeným opatřením nelze považovat za srovnatelné s těmi, jež jsou vymezeny pod daným písmenem. V tomto směru je namístě stěžovateli přisvědčit. Omezení uvedená pod písm. b) se liší již osobní působností, a proto je nelze přiměřeně srovnávat s plošným nařízením povinnosti nosit ochranné prostředky dýchacích cest, tedy s povinností ochranného a preventivního charakteru uloženou všem osobám na celém území ČR.

[44] S ohledem na jeho osobní působnost, předmět a účel, však lze napadené opatření postavit na roveň povinnostem, které lze uložit podle § 69 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví. Povinnosti, jež lze uložit podle písm. g), obdobně jako ty, jež jsou stanoveny napadeným opatřením, totiž nejsou spojeny se žádným konkrétně vymezeným okruhem osob, nýbrž jsou namířeny k preventivní ochraně široké veřejnosti před šířením nákazy. Tomuto šíření má předcházet podáním příslušného zdravotnického prostředku (očkovací látky či léčiva). Jak již vyložil tento soud v rozsudku č. j. 7 Ao 6/2021-112, zakrytí dýchacích cest ochrannými prostředky představuje v podstatě totéž, tedy (preventivní) snahu plošným opatřením eliminovat infekční onemocnění a jeho hromadný výskyt. Nařízení nošení ochranných prostředků dýchacích cest k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 je tudíž svou povahou srovnatelné s činnostmi zakotvenými v § 69 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví.

[45] Důvodný není dále dílčí argument stěžovatele, že podstatou napadeného opatření není stanovení povinnosti k nošení ochranných prostředků dýchacích cest, nýbrž „*zákaz pohybu a pobytu*“ bez ochranných prostředků dýchacích cest. I zde lze přiměřeně odkázat na výše citovaný rozsudek č. j. 7 Ao 6/2021-112, v němž Nejvyšší správní soud již naznačil, že užití slov „*zakazuje [se] pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest*“ je pouze otázkou jazykového vyjádření. Cílem napadeného opatření ve skutečnosti není zakazovat určitou činnost (pohyb a pobyt), nýbrž nařídit všem osobám nosit na vybraných místech předepsané ochranné prostředky dýchacích cest. Ve své podstatě tak napadené opatření nepředstavuje zákaz (pohybu a pobytu), nýbrž naopak příkaz určitého chování.

[46] Nejvyšší správní soud tudíž s ohledem na shora uvedené dospěl k závěru, že odpůrce disponoval pravomocí k vydání napadeného opatření a nepochybil, vydal-li jej podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. proto není dán.

[47] Konečně se Nejvyšší správní soud zabýval i třetí částí kasační stížnosti, jíž stěžovatel z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. brojí proti výrokům II. až IV. napadeného rozsudku, jimiž byly odmítnuty jeho návrhy, aby byla vedle v té době aktuálního opatření přezkoumána rovněž mimořádná opatření odpůrce ze dne 20. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-40/MIN/KAN, ze dne 23. 11. 2020, č. j. 15757/2020-41/MIN/KAN, a ze dne 30. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-42/MIN/KAN.

[48] Důvodem odmítnutí těchto návrhů byl neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v tom, že příslušná mimořádná opatření již byla zrušena a neexistují. Neexistoval tak ani předmět řízení, což podle dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu představuje právě neodstranitelný nedostatek podmínek řízení (viz usnesení ze dne

pokračování

26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010 - 98, či ze dne 6. 3. 2012, č. j. Ao 8/2011 - 129; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na webu [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

[49] Stěžovatel uvádí, že si je této judikatury vědom, má však za to, že s ohledem na výjimečnost současné situace je daný přístup příliš formalistický a neodpovídající požadavku na účinnou soudní ochranu před zásahy veřejné moci. Bez bližšího odůvodnění tvrdí, že účinná právní úprava možnost deklarovat nezákonnost opatření obecné povahy připouští, respektive nevylučuje ji. Této argumentaci nelze přisvědčit.

[50] Nejvyšší správní soud se k otázce, zda se navrhovatel může vedle návrhu na zrušení aktuálně účinného opatření obecné povahy současně domáhat i věcného přezkoumání již zrušených (předchozích) opatření obecné povahy, v recentní judikatuře již opakovaně vyjadřoval. Dospěl k závěru, že to možné není (srov. například rozsudky ze dne 16. 3. 2020, č. j. 5 As 160/2020-66, ze dne 18. 9. 2020, č. j. 5 As 191/2020-45, či ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100).

[51] Správní soudy totiž mohou, stejně jako jakékoliv jiné orgány veřejné moci, činit jen to, co stanoví zákon. Navzdory opačnému, neodůvodněnému, náhledu stěžovatele přitom soudní řád správní neumožňuje, aby soud učinil deklaratorní výrok, jímž „pouze“ vysloví nezákonnost (již zrušeného) opatření obecné povahy. *„Správní soud může výrokem rozsudku určit nezákonnost jen u zásahu (§ 87 odst. 2 s. ř. s.), případně zakázat správnímu orgánu, aby pokračoval v porušování žalobcova práva, a přikázat obnovit stav před zásahem, je-li to možné. Nezákonnost nemůže výrokem rozsudku určit u rozhodnutí správního orgánu, jelikož rozhodnutí v případě důvodnosti žaloby ruší (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), vyslovuje jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), případně moderuje trest za správní delikt (přestupek). Ani u opatření obecné povahy nemůže soud ve výroku rozhodnutí určit jeho nezákonnost, ale v případě důvodnosti návrhu opatření obecné povahy nebo jeho část ruší dnem, který v rozsudku určí (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Výrokem rozsudku správní soud nemůže určovat nezákonnost ani u žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu, kde v případě důvodnosti žaloby ukládá správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení ve lhůtě, kterou stanoví (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). Lze tedy shrnout, že správní soud může ve výroku rozsudku určit nezákonnost u zásahu, a naopak nemůže výrokem vyslovit nezákonnost správního rozhodnutí, nečinnosti či opatření obecné povahy. K tomu mu chybí zákonný podklad, který ke své činnosti potřebuje dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny“ (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. 2634/18, dostupný z [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz); důraz doplněn NSS). Ani skutečnost, že odpůrce v relativně rychlém sledu opatření upravující povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest měnil a nahrazoval opatřeními novými, nemůže být důvodem pro to, aby správní soud překročil meze své pravomoci a rozhodl způsobem, který příslušný procesní předpis (s. ř. s.) nepředvídá.*

[52] Výjimku z pravidla, že správní soudy nejsou oprávněny abstraktně přezkoumávat zákonnost opatření obecné povahy, které již pozbylo platnosti (bylo zrušeno), zakotvil v § 13 odst. 4 teprve zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“). Učinil tak však výlučně ve vztahu k opatřením přijatým podle (§ 2) pandemického zákona a k mimořádným opatřením odpůrce vydaným podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, pokud byla (za splnění dalších

předpokladů) vydána ve stavu pandemické pohotovosti (§ 1 odst. 3 pandemického zákona). Tento stav byl vyhlášen účinností pandemického zákona dne 27. 2. 2021 (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2021, č. j. 9 Ao 1/2021-49). Nyní napadené opatření bylo vydáno sice podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, avšak již dne 7. 12. 2020, tedy před vyhlášením stavu pandemické pohotovosti. Ustanovení § 13 odst. 4 pandemického zákona, podle něhož Nejvyšší správní soud může vynést deklaratorní výrok určující nezákonnost mimořádného opatření odpůrce, tak na posuzovaný případ nedopadá.

[53] Důvodná není ani argumentace stěžovatele, podle které v nynější situaci představuje odmítnutí jeho návrhů na zrušení již zrušených mimořádných opatření odpůrce *denegatio iustitiae*. Jak již zdejší soud vysvětlil ve vztahu k obdobným námitkám ve výše citovaném rozsudku č. j. 5 As 160/2020-66, odmítnutí návrhu pro nedostatek podmínek řízení nelze zaměňovat za vyloučení soudní ochrany. Právě za účelem předejití porušení práva na spravedlivý proces a práva na účinnou soudní ochranu ve smyslu § 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, Nejvyšší správní soud dovedl možnost změny původního návrhu na zrušení opatření obecné povahy, je-li toto opatření zrušeno a nahrazeno obsahově obdobným opatřením obecné povahy v časovém intervalu, který reálně znemožňuje soudní přezkum (v podrobnostech viz rozsudek ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63).

[54] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že část kasační stížnosti, již stěžovatel brojí proti výrokům II. až IV. napadeného rozsudku, není důvodná. Městský soud nepochybil, pokud návrhy stěžovatele na přezkoumání již zrušených a neexistujících mimořádných opatření odpůrce odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost stěžovatele v rozsahu, v jakém směřuje proti výrokům II. až IV. napadeného rozsudku, podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl (výrok ad I.).

[55] Pokud jde o výrok ad II. tohoto rozsudku, kterým byl pro nepřezkoumatelnost zrušen výrok V. a na něm závislý výrok VI. usnesení městského soudu a v tomto rozsahu mu věc byla vrácena k dalšímu řízení (viz bod [36] výše), v něm je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4. s. ř. s.). Městský soud v dalším řízení rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[56] Nad rámec shora uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadené mimořádné opatření odpůrce ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN, bylo zrušeno a nahrazeno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 22. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-44/MIN/KAN. Rovněž toto mimořádné opatření nicméně již bylo zrušeno a nahrazeno novým. Bude proto na městském soudu, aby v dalším řízení posoudil, zda je namístě stěžovateli případně umožnit (další) změnu jeho aktuálního návrhu (k tomu například viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63, a judikatura v něm citovaná).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 16. července 2021

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu