

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Zdeňka Kühna, Filipa Dienstbiera, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci navrhovatele: **JUDr. A. Č., Ph.D.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy odpůrce ze dne 7. 5. 2021, čj. MZDR14601/2021-10/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Mimořádné opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, lze vydat pouze tehdy, je-li jeho cílem zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními osobami [§ 2 odst. 7 písm. a) citovaného zákona]. Není-li ohniskem nákazy celá Česká republika, nelze bez dalšího předpokládat, že osobou podezřelou z nákazy je každý.
- II. Správní orgán může podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, zakázat nebo nařídit jen takové „další určité“ činnosti, které jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření. Prostřednictvím § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nelze obcházet podmínku stanovenou v § 69 odst. 1 písm. b) téhož zákona, dle níž tam uvedené zákazy, omezení či uzavření musí směřovat k omezení styku osob podezřelých z nákazy s osobami ostatními.
- III. Věc se v r a c í k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádru sporu a dosavadní postup ve věci

I. 1. Vymezení sporné otázky

[1] Rozšířený senát se již podruhé¹ v krátké době setkává s právními otázkami souvisejícími s probíhající pandemií onemocnění COVID-19. V nynější věci je rozšířený senát povolán k zodpovězení otázky, zda lze COVID-19 považovat bez dalšího za epidemii, ve vztahu k níž je možné nařizovat mimořádná opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, aniž by muselo Ministerstvo zdravotnictví tvrdit a doložit, že cílem takového opatření je zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními osobami (např. proto, že ohniskem nákazy je celá Česká republika, a podezřelým z nákazy je tak každý jednotlivec, který se v ní nachází).

I. 2. Rozhodné skutkové okolnosti a průběh dosavadního řízení

[2] Návrhem doručeným soudu dne 10. 5. 2021 se navrhovatel domáhal zrušení čl. I. bodu 1, bodu 4 písm. a) a bodu 16 mimořádného opatření ze dne 7. 5. 2021. Toto opatření vydalo Ministerstvo zdravotnictví (odpůrce) postupem podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a podle § 2 odst. 2 písm. b) až e) a i) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), k ochraně obyvatelstva před dalším rozšířením onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2.

[3] Mimořádné opatření v částech napadených návrhem omezilo činnost provozoven stravovacích služeb (např. restaurace, hospody a bary) tak, že v nich zakázalo přítomnost veřejnosti, a to se stanovenými výjimkami a podmínkami (čl. I. bod 1), omezilo provoz heren a kasin tak, že v nich zakázalo přítomnost veřejnosti [čl. I. bod 4 písm. a)], a zakázalo spolkové, sportovní, taneční, tradiční a jim podobné akce a jiná shromáždění, slavnosti, poutě, přehlídky, ochutnávky, oslavy a jiné veřejné nebo soukromé akce, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, s účastí přesahující ve stejný čas 2 osoby, a to se stanovenými výjimkami a podmínkami (čl. I. bod 16).

[4] Navrhovatel uplatnil řadu návrhových bodů, z nichž většina s řízením před rozšířeným senátem nesouvisí. Současně upozornil, že ministerstvo opatření vydalo mimo zákonem vymezenou působnost a jednalo *ultra vires*. Ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona dopadá jen na obchodní nebo výrobní provozovny, nikoli na provozovny služeb. Pandemický zákon nezmocňuje k regulaci stravovacích služeb ani v jiném ustanovení. Pandemický zákon ani zákon o ochraně veřejného zdraví neumožňují zakázat ani aktivity v hernách a kasinech.

[5] V dalším podání ze dne 17. 5. 2021 navrhovatel oznámil, že ministerstvo novým mimořádným opatřením od 17. 5. 2021 napadené opatření zrušilo. Proto podle § 13 odst. 4 pandemického zákona navrhl, aby soud rozhodl, že ministerstvo vydáním napadeného mimořádného opatření ve vymezených částech překročilo meze své působnosti, respektive je vydalo v rozporu se zákonem.

[6] Ministerstvo ve vyjádření k návrhu mimo jiné zdůraznilo nutnost komplexního posuzování nové a bezprecedentní epidemie. Nejen tato pandemie, ale i poznatky o ní se dynamicky vyvíjí, a potřebné informace a podklady nejsou k dispozici. Ministerstvo při přijímání mimořádných opatření preferuje ochranu života a zdraví. V případě nejasností se s ohledem na princip náležité opatrnosti nespolehá na to, že nastane optimističtější varianta.

¹ Poprvé se tak stalo ve věci řešené rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 30. 6. 2021, čj. 9 As 264/2020-51

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[7] Čtvrtý senát se rozhodl předložit věc rozšířenému senátu, neboť nesouhlasí se závěry judikatury navazující na rozsudek šestého senátu ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021 - 44. V tomto rozsudku šestý senát zrušil obsahově podobná ustanovení, která regulovala činnost provozoven stravovacích služeb a provoz heren a kasin. Šestý senát dospěl k závěru, že provozovny, v nichž jsou poskytovány služby, nespádají mezi obchodní nebo výrobní provozovny ve smyslu § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona. Jako základ zmíněných opatření učiněných ve vztahu k provozovnám stravovacích služeb, heren a kasin nepřichází v úvahu ani jiné ustanovení téhož zákona. Mimořádné opatření nebylo možné vydat ani na základě § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Tento právní závěr následovaly též další senáty NSS.

[8] Čtvrtý senát souhlasí s citovaným rozsudkem šestého senátu a s judikaturou na něj navazující, že Ministerstvo zdravotnictví nemůže mimořádným opatřením nařídít zákaz přítomnosti veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, hernách a kasinech na základě § 2 odst. 2 písm. b) ani jiné normy pandemického zákona. Rovněž nespochybňuje, že podle výslovného znění § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví představují v něm vyjmenované činnosti pouze demonstrativní výčet toho, co lze považovat za zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami. Dále uznává nutnost vykládat uvedené ustanovení restriktivně s ohledem na jeho intenzivní zásah do ústavně zaručených práv a svobod jednotlivců.

[9] Čtvrtý senát však nesouhlasí s výkladem § 69 odst. 1 písm. b), i) zákona o ochraně veřejného zdraví v rozsudku šestého senátu. Je přesvědčen, že ministerstvo v době vydání mimořádných opatření posuzovaných šestým senátem mělo a v současné době stále má pravomoc za účelem zabránění šíření onemocnění COVID-19 zakázat přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, hernách, kasinech a nařídít také zákaz či omezení dalších činností uvedených v § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví.

[10] Čtvrtý senát vysvětluje, že za fyzickou osobu podezřelou z nákazy se podle legální definice obsažené v § 2 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví považuje fyzická osoba, která byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním nebo pobývala v ohnisku nákazy. Ohniskem nákazy je pak místo, ve kterém se šíří nákaza, jehož součástí je nebo byl zdroj nákazy, fyzické osoby podezřelé z nákazy a složky jejich prostředí, jak vyplývá z § 65 věty druhé a třetí zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle jeho § 67 je možné při lokálním výskytu nakažlivé choroby v ohnisku nákazy učinit vůči dotčeným fyzickým osobám potřebná protiepidemická opatření. Naproti tomu mimořádná opatření se nařizují postupem podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví za situace, která se již netýká ojedinělého onemocnění, nýbrž představuje větší nahromadění výskytů onemocnění v časových a místních souvislostech.

[11] Proto nelze § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví vykládat tak, že umožňuje učinit jen lokální opatření při epidemii. Naopak podle něj lze nařídít plošná opatření na takovém území, v němž se již epidemie vyskytuje, a které tak představuje ve smyslu § 65 věty druhé zákona o ochraně veřejného zdraví ohnisko nákazy, v němž pobývají fyzické osoby podezřelé z nákazy takto definované v § 2 odst. 7 písm. a) téhož zákona. Jestliže se doposud nakažlivá choroba vyskytuje jen na části českého území a nakonec se podaří

zabránit jejímu rozšíření do dalších oblastí, pak podle znění § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví nebylo možné po celou dobu jejího výskytu nařídít zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními jednotlivci v celém Česku, nýbrž jen v zasažených teritoriích. V této souvislosti zmínil čtvrtý senát kupříkladu koronavirus MERS (odborně MERS-Cov), jehož dalšímu šíření z částí území několika asijských zemí se podařilo zabránit. Oproti tomu se z nemoci COVID-19 stalo onemocnění pandemické povahy, které se velmi rychle rozšířilo do celého světa. Masový výskyt této nemoci byl zaznamenán ve všech oblastech České republiky.

[12] Za této situace je možné považovat bez dalšího za ohnisko nákazy celé české území, neboť ve všech jeho částech se rozšířilo a stále šíří onemocnění COVID-19. Proto byl a je podezřelým z nákazy každý, kdo se na něm nacházel či nachází. Není rozhodné, zda v určitém období je tato epidemie kontinuálně na ústupu, jako tomu bylo donedávna po dobu několika měsíců. Je totiž všeobecně známo, že ke zvyšování počtu onemocnění COVID-19 a z toho vyplývající vyšší hodnoty reprodukčního čísla, incidence, hospitalizací a úmrtí dochází v několika vlnách, přičemž snižování nákazy touto chorobou nastává zejména v letních měsících a za teplého počasí v dalších ročních obdobích. Ke zlepšení epidemické situace jistě přispívá již vysoký počet očkovaných osob a dosud platná další mimořádná opatření ministerstva. Nicméně v rozhodné době bylo, a i v současné době je stále nutné tuto nakažlivou chorobu považovat za epidemii, která se šíří na celém českém území. Proto je možné bez dalšího nařizovat mimořádná opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví při splnění dalších v něm stanovených podmínek, **aniž by v nich nebo v navazujících soudních řízeních muselo ministerstvo tvrdit a prokázat, že ohniskem nákazy je celá Česká republika a podezřelým z nákazy je tak každý jednatel, který se v ní nachází.**

[13] Proto ministerstvo mělo v rozhodné době pravomoc rozhodovat o plošných zákazech a omezeních činností uvedených v § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Tento názor se opírá o uvedený jazykový výklad znění legální definice pojmu „ohnisko nákazy“ obsažené v § 65 větě druhé zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s § 2 odst. 7 písm. a) a § 69 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Rovněž odpovídá smyslu a účelu zákona o ochraně veřejného zdraví, který spočívá mj. v přijímání opatření k zabránění šíření infekčních a hromadně se vyskytujících onemocnění. Prostřednictvím těchto opatření stát uskutečňuje své pozitivní ústavní závazky vyplývající ze základních práv na ochranu života a lidského zdraví. Proto je zapotřebí hledat rovnováhu mezi těmito primárními základními právy a dalšími právy v rámci testu proporcionality, ne ministerstvu rovnou odeprít pravomoc nařizovat zákaz či omezení činností uvedených v § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Tím soud připraví ministerstvo o jeden z nejúčinnějších nástrojů k boji s šířením závažné nakažlivé choroby.

[14] Čtvrtý senát poukázal na komplementárnost pandemického zákona, v jehož § 2 odst. 2 zákonodárce zjevně zamýšlel po dobu pandemické pohotovosti propůjčit ministerstvu další kompetence nad rámec zákona o ochraně veřejného zdraví. Oproti tomuto zjevnému záměru zákonodárce však judikatura nastolila situaci, kdy nadstandardní kompetence stanovené v pandemickém zákoně mohou být aplikovány, avšak standardní nástroje obsažené v § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví nikoli. Dosavadní rozhodovací činnost NSS tak státu bez vyhlášení nouzového stavu znemožnila epidemii onemocnění COVID-19 účinně čelit a chránit životy a zdraví jeho obyvatel. Proto v případě další pandemické vlny bude muset být opět vyhlášen nouzový stav, v jehož rámci přijatá krizová opatření nepodléhají přezkumu správních soudů a přístup

pokračování

k soudní ochraně je omezen jen na řízení o návrhu na zrušení podzákonného právního předpisu u Ústavního soudu, jež však může podat jen úzce vymezený okruh navrhovatelů.

[15] Navrhovatel podal rozšířenému senátu obsáhlé vyjádření. S výkladem čtvrtého senátu nesouhlasí. Zákonná zmocnění pro přijímání mimořádných opatření nelze vykládat extenzivně s poukazem na míru ohrožení veřejného zdraví, kterou epidemie COVID-19 představuje. Případný vznik situace, kdy se epidemická situace vyvine ve vážné riziko ohrožení veřejného zdraví, nelze řešit extenzivním výkladem zákona o ochraně veřejného zdraví. Jednotlivcům nelze ukládat povinnosti či jinak zasahovat do jejich práv způsoby, které zákon nepředpokládá. To by bylo nepředvídatelné. Bylo by proto třeba aktivovat další mechanismy, které pro mimořádné situace právní řád stanovuje. Vznik krizové situace je nezbytné řešit podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve spojení se zákonem č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizovým zákonem).

[16] Stručné vyjádření poslalo též ministerstvo, které se ztotožnilo s názorem čtvrtého senátu. Dle něj stávající judikatura znemožňuje ministerstvu účinně bojovat s epidemií.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III. 1. *Pravomoc rozšířeného senátu*

[17] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[18] V nynější věci čtvrtý senát dospěl k názoru odlišnému od názoru zaujatého původně šestým senátem v již zmíněném rozsudku ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021 - 44. Podle šestého senátu opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví lze vydat pouze tehdy, je-li jeho cílem zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) citovaného zákona. Nelze přitom předpokládat, že osobou podezřelou z nákazy je bez dalšího každý (6 Ao 22/2021, bod 44). Šestý senát současně připustil, že „teoreticky nelze vyloučit, že v extrémní situaci by ohniskem nákazy mohla být celá Česká republika, a osobou podezřelou z nákazy tudíž každý, kdo se vyskytuje na jejím území [...], ale samotný fakt, že probíhá celosvětová pandemie, by k takovému závěru sám o sobě automaticky nemohl stačit [...]“. Ostatně je zřejmé, že pokud by tomu tak skutečně bylo, byl by to především důvod k vyhlášení nouzového stavu podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky“ (6 Ao 22/2021, bod 45).

[19] Z uvedených závěrů vychází jednotná judikatura NSS k plošným omezením či zákazům určitých činností (viz již časově předcházející rozsudek ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021 - 48, bod 75; shodně či podobně např. rozsudky ze dne 1. 6. 2021, čj. 8 Ao 11/2021 - 24, body 40 až 45 – *stravovací služby*; ze dne 2. 6. 2021, čj. 10 Ao 2/2021 - 107, bod 54 – *základní a mateřské školy*; ze dne 9. 6. 2021, čj. 8 Ao 15/2021 - 65, body 40 až 45 – *sportoviště*; ze dne 17. 6. 2021, čj. 4 Ao 1/2021 - 83, body 37 až 45 – *mateřské školy*; ze dne 22. 6. 2021, čj. 8 Ao 6/2021 - 91, body 58 až 67 – *obchod a služby*; ze dne 23. 6. 2021, čj. 8 Ao 16/2021 - 124, bod 34 – *střední školy*; rozsudek ze dne 1. 7. 2021, čj. 1 Ao 5/2021 - 73, bod 48 – *stravovací a ubytovací služby*; rozsudek ze dne 18. 8. 2021, čj. 1 Ao 3/2021 - 52, body 37 násl. – *domácí školy*).

[20] Čtvrtý senát však nyní s uvedenými závěry nesouhlasí. Dospívá k závěru, že v případě tak závažné nemoci, jakou je COVID-19, má Ministerstvo zdravotnictví pravomoc vydávat sporná opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví; nemusí přitom tvrdit, tím méně prokazovat, že jde o extrémní situaci, že ohniskem nákazy je celé Česko a osobou podezřelou z nákazy tudíž v podstatě každý, kdo se vyskytuje na českém území (což je v rozporu s cit. právním názorem šestého senátu v rozsudku 6 Ao 22/2021, bod 45). Rozšířený senát pro pořádek zdůrazňuje, že nejde o skutkovou otázku, ale o výklad zákona o ochraně veřejného zdraví pro celý průběh pandemie COVID-19. Dle čtvrtého senátu totiž mělo a má tuto pravomoc ministerstvo za uvedených podmínek po celou dobu trvání pandemie.

[21] Čtvrtý senát tak dospěl při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vysloveného v judikatuře NSS. Současně není sporné, že nyní předložená otázka je významná pro řešení posuzované kauzy. Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je tedy dána.

III. 2. *Právní názor rozšířeného senátu*

[22] Pandemie onemocnění COVID-19 probíhá v Evropě již více než půldruhého roku. Vyžádala si jen v Evropě stovky tisíc obětí a bezprecedentní zásahy do práv a svobod. Protože právní regulace nebyla na podobnou situaci připravena, přijaly evropské státy speciální „pandemické“ zákony, které regulují probíhající pandemii (např. rakouský spolkový zákon o předběžných opatřeních k zabránění šíření COVID-19),² eventuálně novelizovaly stávající zdravotnickou legislativu tak, aby posílily pravomoci státních orgánů v boji s pandemií (např. Německo a jeho novelizace tamního zákona o ochraně před infekcí).³

[23] Český přístup je jednak založen na dílčích úpravách zákona o ochraně veřejného zdraví, jednak na přijetí zcela nového, speciálního a časově omezeného pandemického zákona (zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů). Na rozdíl od zákona o ochraně veřejného zdraví se pandemický zákon týká jen opatření pro zvládnutí epidemie onemocnění COVID-19 (viz § 1 odst. 1 pandemického zákona). Ve vztahu k zákonu o ochraně veřejného zdraví je pandemický zákon zákonem zvláštním; tedy zákon o ochraně veřejného zdraví se uplatní jen tehdy, nestanoví-li pandemický zákon jinak (§ 1 odst. 2 pandemického zákona).

[24] Čtvrtý senát se dovolává záměru zákonodárce. Tento záměr lze dovozovat především z důvodové zprávy, parlamentních rozprav a historického kontextu přijetí zákona. Z hlediska tohoto historického výkladu je zajisté významný jak záměr zákonodárce při přijímání původního textu zákona o ochraně veřejného zdraví v roce 2000, tak zejména ve vztahu k pandemii COVID-19 též historie přijímání pandemického zákona na počátku roku 2021 (tento zákon měl totiž ambici jednak jen pro pandemii COVID-19 vytvořit některé nové pravomoci orgánů ochrany veřejného zdraví, jednak v části páté přímo novelizoval několik ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví).

² *Bundesgesetz betreffend vorläufige Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 (COVID-19-Maßnahmengesetz)*, BGBl. I Nr. 12/2020,

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011073>

³ *Infektionsschutzgesetz* vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 8 des Gesetzes vom 27. September 2021 (BGBl. I S. 4530) geändert worden ist, dostupný na <http://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/BJNR104510000.html>

[25] Smyslem přijetí zákona o ochraně veřejného zdraví v roce 2000 bylo dle důvodové zprávy⁴ především reagovat na zjevně protiústavní úpravu předchozí (v zákoně č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu), která v rozporu s ústavními požadavky stanovila pravomoc a působnost hygieniků jen na obecné úrovni, takže jejich meze byly „stanovovány pouze výkladem“. Působnost a pravomoc orgánů hygienického dozoru byla před rokem 2000 řešena směrnicemi a výnosy, které prováděly zákon o péči o zdraví lidu. To sice odpovídalo praxi režimu panujícího před rokem 1990, ovšem nejpozději od roku 1993 to bylo v rozporu s ústavními požadavky, dle nichž státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, a povinnosti osob lze uložit pouze na základě zákona a v jeho mezích (čl. 2 odst. 3, 4 Ústavy, čl. 2 odst. 2, 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny). Rozšířený senát se s takto vymezeným záměrem historického zákonodárce plně ztotožňuje. Tento záměr je samozřejmě aktuální i dnes, neboť v souladu s uvedenými ústavními požadavky klade přísný důraz na zákonné vymezení působnosti a pravomoci orgánů ochrany veřejného zdraví.

[26] Jak uvedeno výše, ve vztahu k současné pandemii COVID-19 lze na záměr zákonodárce usuzovat též z průběhu projednávání pandemického zákona v únoru 2021. Návrh pandemického zákona byl do Poslanecké sněmovny předložen 15. 2. 2021. Návrh předkládala vláda s cílem řešit situaci, kdy po řadě měsíců opakovaného prodlužování nouzového stavu ztratila většinu nutnou pro jeho další prodlužování (ve smyslu čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky). Návrh následně schváleného pandemického zákona obsahově navazoval na několik měsíců starší vládní návrh (sněmovní tisk 859, Poslanecká sněmovna PČR 2017-2021), jehož projednávání v Poslanecké sněmovně bylo po dobu nouzového stavu v podstatě zastaveno a jenž byl po schválení pandemického zákona vzat vládou zpět. V Poslanecké sněmovně byl pandemický zákon projednán ve stavu legislativní nouze během tří dnů a sněmovnou přijat v široké shodě koaličních i většiny opozičních stran dne 18. 2. 2021 (hlasy 132 ze 167 přítomných poslanců). Pětidenní projednávání návrhu zákona v Senátu vyústilo k jeho vrácení sněmovně s pozměňovacími návrhy, které sněmovna přijala dne 26. 2. 2021 hlasy 124 ze 156 přítomných poslanců.

[27] Atmosféru přijímání pandemického zákona dokresluje, že jen několik minut po jeho finálním přijetí ministr zdravotnictví v Poslanecké sněmovně upozornil, že zdravotní systém se „blíží hranici své kapacity a jsou nutné intenzivní převozy pacientů mezi jednotlivými kraji, bez kterých by tento systém nemohl fungovat vůbec.“⁵ Tuto dramatickou atmosféru odráží též důvodová zpráva k vládnímu návrhu pandemického zákona, neboť zmiňuje potřebu „promptně reagovat na dosavadní zkušenosti s vývojem epidemie COVID-19 a dostupné vědecké poznatky o onemocnění jako takovém a v čase co nejkratším zajistit adekvátní prostředky pro řešení této epidemiologické situace.“⁶ Je třeba zdůraznit, že sama vláda si byla vědoma toho, že právní úprava mimořádných opatření obsažená v zákoně o ochraně veřejného zdraví „vyžaduje systémovou revizi, a to jak z hlediska obsahu mimořádných opatření, tak procesu jejich vydávání“, takovou „koncepční

⁴ Poslanecká sněmovna, 1998-2002, sněmovní tisk 538 (všechny důvodové zprávy jsou dostupné v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny na <https://www.psp.cz/>)

⁵ Informace vlády o pandemické situaci a dalším postupu ze dne 26. 2. 2021, vystoupení ministra zdravotnictví Blatného, dostupné na <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/088schuz/s088021.htm>

⁶ Poslanecká sněmovna, 2017-2021, sněmovní tisk 1158

změnu, která vyžaduje řádné posouzení všech souvislostí, však není možné provést v daném čase“ (obecná část důvodové zprávy, I./A).

[28] Stávající úprava vychází z toho, že při zvládání epidemie COVID-19 příslušné správní orgány využívají jednak pravomocí dle (obecně použitelného) zákona o ochraně veřejného zdraví, jednak pravomocí dle (jen na boj s epidemií nemoci COVID-19 použitelného) pandemického zákona. Z textu důvodové zprávy stejně jako z projevů příslušných politiků lze soudit, že záměrem tvůrců pandemického zákona bylo doplnit mezery v již zastaralém zákoně o ochraně veřejného zdraví. Překladatelé věřili, že navrhovaný § 2 pandemického zákona umožňuje plošná opatření v podstatě za stejných podmínek jako § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví (srov. např. projev tehdejšího ministra zdravotnictví Blatného v Poslanecké sněmovně při projednávání návrhu pandemického zákona po vrácení Senátem dne 26. 2. 2021, v němž ministr zjevně vycházel z toho, že projednávaná norma zákona o ochraně veřejného zdraví umožňuje plošné uzavření škol nebo provozoven stravovacích služeb).

[29] Rozšířený senát musí posoudit, nakolik se tento záměr zákonodárci povedl provést ve finálním znění vykládaných zákonů, konkrétně jak může Ministerstvo zdravotnictví uskutečňovat své pravomoci podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví v souvislosti s probíhající pandemií. Záměr zákonodárce má totiž jistě v interpretaci práva význam (i s vědomím všech problémů, které tento koncept vyvolává – srov. např. MALANÍK, Michal. Důvodové zprávy a úmysl zákonodárce: teoreticko-empirický pohled. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 2/2021, s. 325–343), zejména u textů víceznačných, způsobilých více možných výkladů. Má však i své limity. Jistě nelze jen s odkazem na záměr zákonodárce překonávat jasný text zákona. Při výkladu a použití zákona je „třeba vycházet z toho, co zákonodárce v zákoně uvedl, nikoli z toho, co snad uvést chtěl a do zákona nevtělil“ [nález ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. IV. ÚS 279/95 (N 121/6 SbNU 377)].

[30] Již prvorepublikový předchůdce dnešního NSS vycházel ze stejných výkladových pravidel: „Slovům a větám, jimiž zákon mluví, dlužno tedy rozuměti tak, jak se jim obecně a obyčejně rozumí, leda že by zákon sám dal zřejmě najevo úmysl, že má jim rozuměti ve smyslu odchýlném a zvláštním. Aby takový úmysl zákonodárcův byl zřejmý, musí býti ne sice výslovně, avšak poznatelně zákonodárcem projeven. [...] Co nelze ze zákona samého ani přímo vyčísti ani logickými pochody soustavného výkladu vyvoditi, není projeveným úmyslem zákonodárce, to jest zákonodárných sborů. Nejsou jim zejména projevy jednotlivých činitelů v průběhu parlamentního projednávání osnovy zákona, neboť nikoli tyto projevy, nýbrž jedině a výlučně text zákona jest předmětem usnášení zákonodárného sboru a vykladač zákona nemá žádné možnosti spolehlivě zjistiti, zdali a jaké stanovisko k takovýmto projevům zaujala potřebná většina zákonodárného sboru a prezident republiky, kterýž v jistém smyslu (§ 47 ústavní listiny) na činnosti zákonodárné rovněž jest zúčastněn, neboť tito činitelé ústavní projevují se jedině a výlučně o textu zákonném. Projevy jinaké mohou snad někdy býti cennou pomůckou výkladovou, nikdy však do té míry, aby doplňovaly nebo nahražovaly text zákona něčím, co v něm samém pověděno není.“ (nález NSS ze dne 28. 6. 1923, Boh. A 2571/23, zvýraznění doplnil rozšířený senát).

[31] Zákon o ochraně veřejného zdraví rozlišuje mj. *protiepidemická opatření v ohnisku nákazy* (§ 67 tohoto zákona) a *mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku* (§ 69 tohoto zákona).

[32] **Protiepidemická opatření** se týkají ohniska nákazy, kterým třeba rozumět *místo, ve kterém se šíří nákaza. Jeho součástí je nebo byl zdroj nákazy, fyzické osoby podezřelé z nákazy*

pokračování

a složky jejich prostředí (§ 65 zákona o ochraně veřejného zdraví). Tato opatření se uplatňují vůči jednotlivci – fyzické osobě, která onemocněla infekčním onemocněním nebo je podezřelá z nákazy (§ 64 zákona o ochraně veřejného zdraví). Opatření zahrnují např. povinnost dotčeného jednotlivce podrobit se izolaci, podání specifických imunologických preparátů nebo antiinfektiv, potřebnému laboratornímu vyšetření, lékařské prohlídce a karanténním opatřením, dodržovat omezení, popřípadě zákaz užívání zdroje pitné vody, potravin a dalších výrobků podezřelých z toho, že obsahují původce nákazy, zajistit provedení nařízené ohniskové ochranné dezinfekce, dezinsekce a deratizace, zdržet se činnosti, která by mohla vést k dalšímu šíření infekčního onemocnění, a je-li běžnou součástí života, vykonávat ji tak, aby se riziko šíření snížilo (§ 64 zákona o ochraně veřejného zdraví).

[33] Protiepidemická opatření v ohnisku nákazy však mohou zahrnovat též povinnosti podnikajících fyzických osob a právnických osob, typicky zákaz provozu zařízení, provozovny nebo jiné činnosti, zákaz přepravy určitými dopravními prostředky anebo omezení výroby, pozastavení prodeje a zákaz užívání vody, potravin a dalších výrobků podezřelých z kontaminace (§ 66 zákona o ochraně veřejného zdraví).

[34] Protiepidemická opatření v ohnisku nákazy se stanovují vždy vůči *adresně určeným osobám*, ať již jde o jednotlivce, který onemocněl infekčním onemocněním nebo je podezřelý z nákazy (§ 64 zákona o ochraně veřejného zdraví), nebo podnikající fyzickou osobu či právnickou osobu (§ 66 téhož zákona).

[35] Naproti tomu **mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku** jsou již samou svou povahou *obecnější*. Nejsou adresována jen určitým individuálním osobám jako protiepidemická opatření v ohnisku nákazy. Nemusí být nutně omezena jen na šíření nákazy v jednom místě (ohnisku nákazy), ale jsou odpovědí na probíhající epidemii, případně prevencí před hrozící epidemií (slovy zákona „nebezpečí jejího vzniku“). Důvodová zpráva k původnímu textu § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví k tomu v roce 2000 zdůrazňovala výjimečnost takových opatření: tato úprava totiž „řeší rozsah přímého zásahu orgánu ochrany veřejného zdraví v případě epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Na rozdíl od opatření v ohnisku nákazy v tomto ustanovení jsou řešena opatření používaná výjimečně v případě epidemických výskytů, tj. v případě rozsáhlejších výskytů.“

[36] Ustanovení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví zahrnuje poměrně širokou škálu opatření, vymezených v různé míře konkrétnosti. Počínaje 1. 5. 2020 zní toto ustanovení takto (písmena, o která se opírá předkládající čtvrtý senát, a která jsou tudíž předmětem výkladu v tomto rozhodnutí, rozšířený senát zvýraznil):

§ 69

Mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku

(1) 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, dezinfekce a deratizace na celém zasaženém území; ohniskovou dezinfekci, dezinfekci 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, dezinfekce nebo deratizace stanovené rozhodnutím příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví a strpět provedení ohniskové dezinfekce, dezinfekce nebo deratizace v termínu stanoveném tímto rozhodnutím; náklady na tuto ohniskovou dezinfekci, dezinfekci a deratizaci provedenou zdravotním ústavem jsou hrazeny ze státního rozpočtu,

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.

[37] Ustanovení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví nedoznalo žádných změn v souvislosti s přijetím pandemického zákona, zjevně z důvodů shora naznačených, tedy přesvědčení tvůrců pandemického zákona, že § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví umožňuje celostátní uzavření či omezení škol a školských zařízení (krom škol vysokých) či omezení provozu nebo uzavření provozoven stravovacích služeb apod. K jediné změně § 69 odst. 1 v průběhu pandemie došlo novelou č. 205/2020 Sb. [výslovné stanovení povinností osob v písmenu e)], tato změna se však nynější pandemie netýká a má svůj původ ve vládním návrhu zákona z června 2019.

[38] Při čtení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je třeba souhlasit s důvodovou zprávou k pandemickému zákonu (II. Zvláštní část), dle níž je toto ustanovení „*poněkud nepřehledné a nevyvážené a především ve vztahu k současné epidemii COVID-19 již zastaralé, když neumožňuje adekvátně reagovat na specifika této epidemie*“. Rozšířený senát však připomíná, že přes toto hodnocení neusiloval předkladatel pandemického zákona alespoň o dílčí upřesnění sporného § 69 odst. 1, ale změnil toliko proceduru přijímání mimořádných opatření v průběhu pandemického stavu.

[39] Mimořádná opatření mohou mít též *celostátní působnost, případně působnost na území několika krajů*. Ve vztahu k epidemii COVID-19 to ostatně výslovně potvrzuje pandemický zákon, dle něhož mimořádné opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jehož účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku *a které má celostátní působnost*, může být nařízeno pouze v době stavu pandemické pohotovosti. Skončením stavu pandemické pohotovosti taková mimořádná opatření pozbývají platnosti (§ 2 odst. 4 pandemického zákona, které se do výsledného textu zákona dostalo na základě pozměňovacího návrhu Senátu). Obecně to pak říká § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, dle něhož Ministerstvo zdravotnictví nařizuje mj. mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku, *pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů*.

pokračování

Jen u mimořádných opatření nepřesahujících hranici jednoho kraje se uplatní kompetence krajských hygienických stanic [§ 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví].

[40] Již šestý senát přesvědčivě vysvětlil, že výklad možného rozsahu mimořádného opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví zásadním způsobem předurčuje uvozující část: *zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami*. Všechna další jmenovitě určená omezení v tomto ustanovení plní stejný cíl, totiž zakázat nebo omezit styk skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami. (srov. 6 Ao 22/2021, bod 41, respektive předtím již rozsudek ze dne 6. 5. 2021, čj. 5 Ao 1/2021 - 65, č. 4204/2021 Sb. NSS, bod 30).

[41] Návětí § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví (*zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami*) nelze vztáhnout jen na bezprostředně navazující část tohoto ustanovení (*zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi*), s tím, že by další části tohoto ustanovení již byly na uvozujícím textu nezávislé (netvořily by tedy další prvky demonstrativního výčtu, který upřesňuje, co může být zákazem nebo omezením styku fyzických osob podezřelých z nákazy). Rozšířený senát souhlasí se šestým senátem, že takto zužující výklad návětí § 69 odst. 1 písm. b) by z této normy učinil značně nepřehledné ustanovení. Vůbec by totiž nebylo zřejmé, kde končí demonstrativní výčet uvedený slovem „zejména“ a kde začíná vymezení dalších možných mimořádných opatření, odlišných od zákazu nebo omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy (shodně 6 Ao 22/2021, bod 42).

[42] Tento výklad, snižující význam uvozující části, by ani neodpovídal obvyklé legislativní technice, dle níž každé ustanovení by pokud možno mělo upravovat jen jeden typ situací. Pokud by tedy zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, škol, školských zařízení apod. měly představovat samostatný typ mimořádného opatření (nikoli zákaz nebo omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami), mělo by to být uvedeno v samostatném ustanovení, tedy v tomto případě v samostatném písmenu. Jelikož tak zákonodárce neučinil, podporuje to závěr, že § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví upravuje příklady toho, co může být zákazem nebo omezením styku fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami (shodně 6 Ao 22/2021, bod 43).

[43] Konečně tento výklad lze podpořit též srovnáním s kompetencemi správních orgánů, jak je vymezil pandemický zákon v § 2. Zde je podmínkou nařízení mimořádného opatření to, že směřuje k účelu *likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku* (blíže § 2 odst. 1 pandemického zákona). V § 2 odst. 2 pak pandemický zákon podává výčet mimořádných opatření, např. omezení veřejné dopravy nebo stanovení podmínek jejího provozování, omezení činnosti obchodní nebo výrobní provozovny nebo provozu obchodního centra nebo stanovení podmínek pro jejich provoz, omezení výuky nebo jiného provozu vysoké školy nebo stanovení podmínek pro výuku nebo jiný provoz vysoké školy apod. Žádné z těchto ustanovení však nemá omezující podmínku toho typu, že by provádělo *zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami*. Takovou podmínku zná jen § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví (stručně řečeno, oba zákony stanoví rozdílné podmínky např. pro uzavření vysokých škol, na straně jedné, a škol základních

a středních, na straně druhé). A právě proto nemůže soud podmínku v § 69 odst. 1 písm. b) pomíjet.

[44] Rozšířený senát dále zvážil, co vlastně znamená cíl, k němuž musí směřovat § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, totiž *zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami*. Fyzickou osobou podezřelou z nákazy ve smyslu § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví jistě nemůže být bez dalšího každý. Tento termín je vymezen v § 2 odst. 7 písm. a) tohoto zákona: takovou osobou se rozumí *zdravá fyzická osoba, která (i) byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním nebo (ii) pobývala v ohnisku nákazy*. Ohniskem nákazy je místo, ve kterém se šíří nákaza (§ 65 věta druhá zákona o ochraně veřejného zdraví). Judikatura dále vysvětlila, že osobou podezřelou z nákazy je též osoba s pozitivním výsledkem antigenního testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 poskytnutého zaměstnavatelem (rozsudek ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021 - 133, č. 4187/2021 Sb. NSS, bod 81) či provedeného ve škole (5 Ao 1/2021, bod 34).

[45] Obecnější charakter § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je podpořen tím, že v písmenu b) tohoto ustanovení zákon mluví nikoli o osobách podezřelých z nákazy, ale o „skupinách“ takovýchto osob. Toto ustanovení tedy zjevně nevyžaduje identifikaci každé jedné takovéto osoby (jako je tomu u protiepidemických opatření v ohnisku nákazy). Umožňuje tedy vymezit na základě dostatečně silných důvodných domněnek skupiny osob podezřelých z nákazy (takových, jež se tam, kde se nákaza ve zvýšené míře vyskytovala, v rozhodné době nacházely způsobem, že se na ně mohla nákaza přenést), na něž budou uplatněna opatření uvedená v § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví.

[46] Rozšířený senát nepochybuje, že vykládaná norma v první řadě míří na mimořádná opatření přijímaná v určité lokalitě (část obce nebo jinak vymezené místo, obec, okres, kraj apod.). Především tam je totiž představitelné, že mimořádné opatření plní funkci vymezenou v návěti § 69 odst. 1 písm. b), tedy zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami (ať již proto, že větší skupina osob přijela do oné lokality z ohniska nákazy nebo tato lokalita sama je ohniskem nákazy).

[47] Je pravda, že zákon o ochraně veřejného zdraví i pandemický zákon výslovně předpokládají, že mimořádná opatření dle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví mohou mít i záběr přesahující jeden kraj či dokonce pokrývající celý stát (pak je orgánem kompetentním takové opatření vydat Ministerstvo zdravotnictví, srov. k tomu bod [39] shora). Výklad správních soudů však takovéto případy nevylučuje. Nelze přece vyloučit, že v určité situaci může být ohniskem nákazy celá Česká republika, a osobou podezřelou z nákazy tudíž přinejmenším teoreticky každý, kdo se vyskytuje na českém území. Mohlo by tomu být například v (hypotetické) situaci, kdy nelze jednoduchým způsobem (např. testem) určit nositele viru, který se razantně šíří (např. v důsledku nové mutace viru), anebo v situaci masivního a nekontrolovatelného šíření nebezpečného viru napříč republikou. Podobné příklady ostatně již judikatura uvedla: „*podezření na nákazu vůči všem by tedy muselo být opřeno o další konkrétní skutečnosti (například vysoký podíl nakažených v populaci či velmi vysoké denní přírůstky nakažených, vyšší riziko přenosu viru s ohledem na počasí a podobně)*“ (8 Ao 15/2021, bod 42, podobně 8 Ao 6/2021, bod 61).

[48] Přijetí mimořádných opatření na celostátní úrovni může být na místě i v případě, že ohniskem nákazy sice není celé území státu, avšak s ohledem na pohyb osob přes hranice krajů, počet, velikost a rozmístění ohnisek na území státu, případně další relevantní skutečnosti, nemusí být regionální opatření dostatečně účinná. I v takovém případě

pokračování

však mohou mimořádná opatření směřovat pouze k zákazu nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami. Typickým příkladem mohou být určitá omezení skupin osob, které se v rozhodnou dobu pohybovaly ve vymezeném ohnisku nákazy, v době účinnosti opatření se však již mohou nacházet kdekoli na území České republiky a je nezbytné, aby je přijatá opatření „dostihla“ i zde.

[49] Vyloučit jistě nelze ani situace, kdy ohnisko nebezpečné nákazy vůbec není na českém území (v tuzemsku tedy epidemie doposud nepropukla), ale do Česka mezitím dorazily ze zahraničního ohniska větší skupiny osob, jejichž pohyb a kontakty nelze jednoduše dohledat (to potvrzuje též návětí § 69 odst. 1 zákona, dle něhož jde o mimořádná opatření nejen „při epidemii“, ale i při „nebezpečí jejího vzniku“).

[50] Takové skutečnosti by však muselo Ministerstvo zdravotnictví (neboť jen toto ministerstvo může přijmout mimořádné opatření přesahující hranici jednoho kraje) tvrdit a podložit též relevantními fakty. Samotná notorieta, že probíhá celosvětová pandemie nemoci COVID-19, k takovému závěru sama o sobě stačit nemůže. I pandemie, tedy epidemie velkého rozsahu zasahující do více kontinentů, má zpravidla na různých místech různou intenzitu. Již s ohledem na definici ohniska nákazy v § 65 zákona o ochraně veřejného zdraví (*místo, ve kterém se šíří nákaza*), ve spojení se závažnými zásahy do základních práv v důsledku mimořádných opatření, musí být šíření nákazy masivnější a nemoc musí být vskutku nebezpečná. Úvahy ministerstva by se v každém případě musely promítnout v odůvodnění mimořádného opatření. Zatím v žádném ze soudně přezkoumávaných opatření však ministerstvo v tomto směru pohříchu nic takového netvrdilo a ani se o to nepokusilo.

[51] Nadto je třeba zdůraznit, že § 69 odst. 2 věta první zákona o ochraně veřejného zdraví zdůrazňuje též požadavek přiměřenosti takovýchto mimořádných opatření (zákon říká, že mimořádná opatření podle odstavce 1 lze nařídit jen *v nezbytně nutném rozsahu*).

[52] Rozšířený senát dodává, že nesouhlasí s tím, že podobné situace nekontrolovaného šíření viru je třeba především řešit vyhlášením nouzového stavu (jak uvádí rozsudek 6 Ao 22/2021 v bodě 45, srov. k tomu bod [18] *in fine* shora). Je nepochybné, že záměrem zákonodárce při přijímání pandemického zákona bylo vyhnout se pokud možno dalšímu vyhlášení nouzového stavu (podobně např. řeč ministra zdravotnictví Blatného⁷ uvozující projednávání návrhu pandemického zákona dne 18. 2. 2021). Jakkoli všechny záměry zákonodárce nebyly důsledně promítnuty do textu platného práva, výklad § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví nepochybně umožňuje dovodit, že s nebezpečím masivního šíření epidemie lze bojovat mimořádnými opatřeními s celostátní působností (viz výše). Závěr, že pravomoc plynoucí z § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví k vydávání mimořádných opatření podle § 69 tohoto zákona obecně svědčí ministerstvu jak za vyhlášeného nouzového stavu, tak mimo něj, ostatně plyne již z rozsudku ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020 - 63, č. 4184/2021 Sb. NSS, body 129 až 140 (shodně 8 Ao 6/2021, bod 60). Jednoznačná preference nouzového stavu je problematická též proto, že po vyhlášení nouzového stavu je soudní kontrola činnosti exekutivy a vydaných krizových opatření problematická, na což správně upozornil předkládající čtvrtý senát (srov. obecně rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 6. 2021, čj. 9 As 264/2020 - 51, č. 4232/2021 Sb. NSS, část III.2.C.).

⁷ <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/086schuz/s086011.htm#r6>

[53] Ke stručné úvaze čtvrtého senátu o možné použitelnosti § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví (*zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*) rozšířený senát konstatuje, že se plně shoduje se stávající judikaturou. Podle jednotné judikatury nelze § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví chápat jako zmocnění přijmout taková opatření, která leží mimo rámec vymezený v § 69 odst. 1 písmenech a) až h) tohoto zákona. V opačném případě by totiž byl konkrétní výčet v písmenech předcházejících písmenu i) zcela zbytečný. Postačovalo by zakotvit obecnou pravomoc zakázat nebo nařídit určitou činnost k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Takto obecně vymezená pravomoc zasahovat do práv osob by však byla v rozporu s čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny. Správní orgán tak má podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví pravomoc zakázat nebo nařídit jen takové „další určité“ činnosti, které jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření. Prostřednictvím § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nelze obcházet podmínku, že uzavření provozoven má směřovat k omezení styku osob podezřelých z nákazy [pro podrobnější argumentaci 6 Ao 22/2021, body 47 a 48; pro výklad § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví viz též 6 As 114/2020, body 142 a 143; dále rozsudky ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021 - 133, body 76 až 87; ze dne 6. 5. 2021, čj. 5 Ao 1/2021 - 95, č. 4204/2021 Sb. NSS, body 25 až 28; ze dne 20. 5. 2021, čj. 10 Ao 1/2021 - 148, body 49 až 51; ze dne 27. 5. 2021, čj. 7 Ao 6/2021 - 112, body 31 až 39; 8 Ao 6/2021, body 63 a 64; 1 Ao 5/2021, bod 53].

IV. Shrnutí a závěr

[54] Ze shora uvedených důvodů proto rozšířený senát dospěl k závěru, že mimořádné opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví lze vydat pouze tehdy, je-li jeho cílem zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními osobami (§ 2 odst. 7 písm. a) citovaného zákona). Není-li ohniskem nákazy celá Česká republika, nelze bez dalšího předpokládat, že osobou podezřelou z nákazy je každý.

[55] Současně rozšířený senát potvrdil judikaturu, dle níž správní orgán má podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví pravomoc zakázat nebo nařídit jen takové „další určité“ činnosti, které jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření. Prostřednictvím § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví však nelze obcházet podmínku stanovenou v § 69 odst. 1 písm. b), dle níž zákazy, omezení či uzavření dle písmena b) musí směřovat k omezení styku osob podezřelých z nákazy s osobami ostatními.

[56] Rozšířený senát nijak nebagatelizuje nebezpečí spojená s nemocí COVID-19. Ani to však nedovoluje rozšířenému senátu zavřít oči před tím, jak stávající zákonná úprava vypadá. Soudy musí chránit základní pravidla dělby moci a právního státu a nesmí přepisovat jasné zákonné normy ve prospěch nějakého „vyššího dobra“.

[57] Rozšířený senát posoudil předloženou spornou právní otázku, která je jen jednou z řady otázek, které navrhovatel v návrhu přináší. Proto rozšířený senát rozhodl toliko o předložené otázce a v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu věc vrací čtvrtému senátu, který rozhodne o celém návrhu, a to v souladu se zde vysloveným právním názorem.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 11. listopadu 2021

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu