



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **K. T.**, Praha, zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalovanému: **hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2021, č. j. 18 A 12/2020 - 44,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve výzvě k prokázání totožnosti stěžovatelky a jejím vykázaní z parku Folimanka v Praze dne 22. 4. 2020.

[2] Uvedeného dne seděla stěžovatelka se svou dcerou (S. Š., nar. X) bez roušek v parku Folimanka na lavičce. Následně se ke stěžovateli a její dceři přiblížili (po předchozím upozornění ze strany dalších osob) 3 strážníci žalovaného a požadovali, aby stěžovatelka prokázala svoji totožnost, neboť účinné mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze

dne 9. 4. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-2/MIN/KAN, zakazovalo všem osobám (s některými výjimkami, které se na stěžovatelku nevztahovaly) pohyb a pobyt na všech místech mimo bydliště bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa), jako je respirátor, rouška, ústenka, šátek, šál nebo jiné prostředky, které brání šíření kapének. Poté, co se strážníci ke stěžovateli přiblížili, si dýchací cesty zakryla dámským spodním prádlem. Na výzvu strážníků stěžovatelka prokázala svoji totožnost, avšak namítala, že nic neporušuje, neboť pokud si od ostatních drží odstup, dýchací cesty mít zakryté nemusí. Uvedla, že se jí s rouškou špatně dýchá, proto si ústa několikrát během jednání s hlídkou odkryla. Strážníci stěžovatelce nabídli, že zavolají lékařkou pomoc, to však odmítla. Jelikož obě (stěžovatelka i její dcera) neustále mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví porušovaly, byly z parku podle § 15 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obecní policii“), vykázány. S tím stěžovatelka nesouhlasila, proto uvedla, že bude s hlídkou nadále komunikovat pouze prostřednictvím svého zástupce, kterému následně telefonovala. Po ukončení telefonického hovoru výzvu hlídky uposlechla a park Folimanka i se svou dcerou opustila.

II. Rozhodnutí městského soudu

[3] Žalobou podanou k městskému soudu dne 5. 5. 2020 se stěžovatelka domáhala určení, že „*zásah žalovaného spočívající ve výzvě a vynucování prokázání totožnosti žalobkyně a jejím vykázání z parku Folimanka v Praze dne 22. 4. 2020 byl nezákonný*“. V podané žalobě namítala, že jí strážníci nebyli schopni sdělit přesný odkaz na konkrétní ustanovení, podle kterého má mít nos a ústa zakrytá. Zejména však namítala, že stát nemá podle žádného ustanovení právo nařídít nošení roušek. Opatření Ministerstva zdravotnictví bylo podle jejího názoru nezákonné, postup strážníků byl proto podle jejího názoru „*zcela bez právního podkladu*“. Jejich postup byl v rozporu se zásadou přiměřenosti, když zjišťovali také totožnost její nezletilé dcery, a zejm. pak, když stěžovatelku i její dceru bez právního důvodu vykázali z parku. Zdůraznila, že není možné sankcionovat nedodržení dané povinnosti, pokud stát pro své občany potřebné pomůcky (roušky) nezajistil. Navíc nebyly zhodnoceny zdravotní dopady nařízení vlády a Ministerstva zdravotnictví. Dále namítala, že nouzový stav, během něhož bylo mimořádné opatření vydáno, je nicotný, stejně jako zmiňované mimořádné opatření. V usnesení o vyhlášení nouzového stavu není totiž uvedeno, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se omezují a jaké povinnosti se ukládají. Tento nedostatek pak vede k závěru, že původní krizové opatření vlády, na jehož základě bylo nošení roušek na počátku stanoveno, je nulitní; totéž pak musí platit pro navazující mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví. Závěrem žaloby namítala nenaplnění formální stránky přestupku, neboť vláda vůbec není oprávněna nošení roušek uložit. Stejně tak nebyla naplněna materiální stránka přestupku, neboť stěžovatelka byla na lavičce s dcerou sama, v blízkém okolí nemohl být nikdo ohrožen.

[4] Podanou žalobu městský soud rozsudkem podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako nedůvodnou zamítl. V úvodu vlastního posouzení celé věci zopakoval podmínky pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. a zdůraznil, že v projednávané věci je sporná pouze podmínka (ne)zákonnosti zásahu žalovaného. Připomněl, že oprávnění strážníků požadovat prokázání totožnosti má oporu v § 12 odst. 2 zákona o obecní policii, konkrétně v písm. b) uvedeného ustanovení, které umožňuje strážníkovi požadovat prokázání totožnosti, jde-li o osobu podezřelou ze spáchání trestného činu nebo

pokračování

přestupku. Není přitom podstatné, zda jsou strážníci schopni přesně citovat znění zákona, které mělo být porušeno. Podstatné je, aby srozumitelně uvedli důvody, pro které výzvu k prokázání totožnosti činí a které musí být možné podřadit pod některý z důvodů uvedených v § 12 uvedeného zákona. Ostatně, stěžovatelka svými námitkami nebrojila přímo proti tomu, že by výzva nebyla oprávněná, ale především proti tomu, že se měla dopustit přestupku. V té souvislosti namítala nezákonnost mimořádného opatření, jež povinnost nosit roušky ukládalo.

[5] Městský soud dále konstatoval, že přestupku se podle § 92n odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném ke dni tvrzeného nezákonného zásahu (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), se dopustí ten, kdo nesplní povinnost uloženou mimořádným opatřením vydaným podle § 80 odst. 1 písm. g) nebo podle § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví. Shora uvedené mimořádné opatření (které je opatřením obecné povahy) přitom bylo vydáno právě podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví. Jelikož stěžovatelka se svou dcerou neměla nasazenou roušku, byla výzva k prokázání totožnosti podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o obecní policii oprávněná. Důvodnost výzvy k prokázání totožnosti přitom není a nemůže být založena na tom, zda se skutečně o přestupek jedná; v takovém případě by předmětný institut pozbyl smyslu. Rozhodné je, že konkrétní okolnosti případu v daném momentu zakládaly podezření z jeho spáchání.

[6] Městský soud však neustal u konstatování důvodnosti výzvy k prokázání totožnosti a zabýval se také s ohledem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100, námitkami rozporujícími zákonnost mimořádného opatření. Toto opatření obecné povahy totiž bylo záhy (dne 30. 4. 2020) s účinností od 1. 5. 2021 zrušeno a nahrazeno jiným mimořádným opatřením (č. j. MZDR 15757/2020-10/MIN/KAN). Je proto otázkou, zda měla stěžovatelka reálnou možnost iniciovat přezkum (ať již abstraktní či incidenční) v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. Po posouzení stěžovatelkou předestřených námitek dospěl městský soud k závěru, že uvedené mimořádné opatření nezákonné nebylo; Ministerstvo zdravotnictví mělo pravomoc jej vydat, tato pravomoc přitom není závislá na vyhlášení nouzového stavu.

[7] K námitce nepřiměřeného postupu strážníků při zjišťování totožnosti stěžovatelčiny nezletilé dcery městský soud uvedl, že stěžovatelka se podanou žalobou domáhala deklarace nezákonného zásahu pouze vůči sobě samé. Žalobu podala pouze svým jménem, tomu odpovídal také její petit. Případný nepřiměřený zásah vůči její dceři je tak pro posouzení věci bezpředmětný. A ve vztahu k tvrzenému nepřiměřenému vykázání z parku Folimanka soud dodal, že stěžovatelka nijak blíže nespecifikovala, v čem by měl být postup strážníků nepřiměřený. Jelikož byla její námitka zcela obecná a nijak nekonkretizovaná, uvedl soud, že postup strážníků *a priori* nepřiměřený neshledal; strážníci zjevně vycházeli z existence mimořádného opatření, které soud nezákonným, ani nicotným neshledal, přičemž jejich postup má oporu v § 15 zákona o obecní policii. K tomuto ustanovení, resp. oprávnění strážníka zakázat vstup na určená místa stěžovatelka nic nenamítla, proto se soud blíže její námitkou nezabýval.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Rozsudek městského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Namítala, že ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100, bylo povinnosti městského soudu posoudit také zákonnost mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví, které bylo podkladem, na jehož základě strážníci prokázání totožnosti po stěžovatelce požadovali. Podle jejího názoru postupoval městský soud v rozporu s citovaným rozsudkem, když se otázkou zákonnosti mimořádného opatření odmítl zabývat. Námitky uvedené v žalobě městský soud dostatečně nevypořádal, proto je jeho rozsudek nepřezkoumatelný. Konkrétně stěžovatelka uvedla, že dvě námitky městský soud zcela opomenul – nevyjádřil se k tomu, že stát nezajistil dostatek roušek, ani k tomu, jaké jsou důsledky jejich nošení.

[9] Dále v kasační stížnosti uvedla, že městský soud dospěl k nesprávnému závěru o pravomoci Ministerstva zdravotnictví. Namítala, že funkčně příslušným orgánem k jeho vydání byl hlavní hygienik jako odborník, nikoli ministr zdravotnictví jako politik; proto bylo celé mimořádné opatření nicotné. Ke stanovení povinnosti nosit roušky podle stěžovatelky nepostačuje § 80 odst. 1 písm. g) ve spojení s § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví. V důsledku povinnosti nosit roušku totiž ministerstvo fakticky zakazuje svobodný pohyb a pobyt na celém území České republiky. Nadto je dané opatření odůvodněno nedostatečně.

[10] Ve vztahu k namítanému vykázání z parku stěžovatelka uvedla, že tuto otázku nemohl soud posoudit bez toho, aby provedl dokazování. Stěžovatelka navrhovala v podané žalobě provést důkazy *„účastnickým výslechem žalobkyně, úředním záznamem pořízeným strážníky, správním spisem a zvukovým záznamem pořízeným žalobkyní.“* Soud své rozhodnutí zatížil vadou nezákonnosti, jestliže žádný z těchto důkazů neprovedl. Postup strážníků byl porušením zásady přiměřenosti, neboť měli prvně zkoumat materiální stránku jednání, nikoli pouze stránku formální. Podle jejího názoru měli strážníci stěžovatelku na platné mimořádné opatření pouze upozornit, nikoli ji legitimovat a vykázat z parku. Jejich postup považovala stěžovatelka za nepřiměřený bez ohledu na (ne)zákonnost mimořádného opatření. Zakrytí dýchacích cest považuje totiž za zásah do své integrity, ke kterému nedala souhlas. Jelikož účinnost plošného nošení obličejových masek není zcela jasná, lze stanovení takové povinnosti považovat podle jejího názoru za vědecký experiment, který musí splňovat kritéria Úmluvy o lidských právech a biomedicíně. Vyjádřila přesvědčení, že městský soud hodnotil postup strážníků zcela nekriticky, přičemž ji nelze nutit do jednání, které jí může způsobovat zdravotní újmu – tu spatřovala v tom, že rouška vyvolává negativní zdravotní reakce. Podle jejího názoru stanovuje Ministerstvo zdravotnictví povinnost nosit roušky bez opory ve vědeckém výzkumu, proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své předchozí vyjádření k žalobě, přičemž zdůraznil, že se s rozsudkem městského soudu plně ztotožňuje. Většina kasačních námitek dle žalovaného přesahuje žalobní návrh. Městský soud zcela v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 34/2020 - 100 přistoupil k podrobnému vypořádání všech námitek stěžovatelky. Pokud tedy stěžovatelka naznačuje, že městský soud požadavkům Nejvyššího správního soudu nevyhověl, pak toto tvrzení nemá oporu

pokračování

v odůvodnění napadeného rozsudku. Tvzení o funkční příslušnosti hlavního hygienika k vydání mimořádného opatření uplatnila stěžovatelka nově až v kasační stížnosti, což je nepřipustné. Pravomoc Ministerstva zdravotnictví k jeho vydání má oporu v zákoně. Závěrem žalovaný uvedl, že strážníci se nezabývali naplněním skutkové podstaty přestupku (jeho materiální stránkou), neboť toto posouzení je předmětem řízení o přestupku. Z hlediska nyní souzené věci je podstatné, že dne 22. 4. 2020 bylo dáno podezření z jeho spáchání, což je pro použití výzvy k prokázání totožnosti dostačující. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Podstatou kasační stížnosti je posouzení (ne)zákonnosti zásahu strážníků (výzvy k prokázání totožnosti a následného vykázání z parku), provedeného vůči stěžovateli dne 22. 4. 2020 v parku Folimanka v Praze, jako jedné z podmínek pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. V té souvislosti stěžovatelka rozporovala především zákonnost mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 9. 4. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-2/MIN/KAN, které stanovovalo povinnost nosit roušku a jehož porušení (resp. důvodné podezření z jeho porušení) bylo základem pro namítaný postup strážníků vůči stěžovateli.

[15] Předně Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek městského soudu je plně přezkoumatelný. Městský soud se pečlivě zabýval všemi námitkami stěžovatelky, které uplatnila v žalobě. Není tedy pravdou, že by některou z nich opomenul, jak tvrdila stěžovatelka. Odpověď na stěžovatelkou zmiňované námitky městský soud uvedl v bodě 37 napadeného rozsudku, ve kterém zdůraznil, že pro posouzení důvodnosti výzvy k prokázání totožnosti není podstatné, zda se stěžovatelka skutečně dopustila přestupku; to je otázka vlastního posouzení jejího jednání v rámci přestupkového řízení. Povinnost nosit roušky byla nadto stanovena relativně volně, neboť opatření Ministerstva zdravotnictví tuto povinnost neomezovalo jen na hygienické roušky či respirátory, ale umožňovalo také jiné vhodné prostředky zabráňující šíření kapének, jako je šátek nebo šál – tj. prostředky, které má zpravidla každý běžně k dispozici. Tímto městský soud adresně vypořádal námitku stěžovatelky týkající se (ne)zajištění roušek státem. Je sice pravdou, že na tvrzené zdravotní dopady povinnosti nosit roušky takto výslovně nereagoval, povinností soudu však není reagovat na každé dílčí tvrzení obsažené v žalobě a detailně vyvracet jednotlivé argumenty. Podstatné je, zda soud prezentuje od názoru stěžovatelky odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto odůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (přiměřeně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS; či rozsudek ze dne 3. 4. 2014,

č. j. 7 As 126/2013 - 19). A tomuto požadavku městský soud nepochybně dostál. Odůvodnění jeho rozsudku je logické, strukturované a srozumitelně vyvrací podstatu všech námitek, které stěžovatelka v podané žalobě přednesla. Tato námitka je proto nedůvodná.

[16] Vlastní posouzení zákonnosti zásahu ve vztahu ke stěžovateli, jak jej provedl městský soud, odpovídá přezkumu zásahové žaloby tak, jak jej koncipuje s. ř. s., a plně respektuje judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS, a v něm uvedené podmínky pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem).

[17] Nejvyšší správní soud proto ve shodě s městským soudem shrnuje, že právní základ výzvy strážníků k prokázání totožnosti je v § 12 odst. 2 písm. b) zákona o obecní policii, který umožňuje vyzvat k prokázání totožnosti takovou osobu, která je podezřelá ze spáchání přestupku. Důvodné podezření ze spáchání přestupku bylo u stěžovatelky dáno, neboť se společně se svou dcerou nacházela v parku Folimanka, tj. mimo své bydliště, bez adekvátní ochrany dýchacích cest, přestože mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 9. 4. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-2/MIN/KAN, zakazovalo všem osobám (s některými výjimkami, které na ni nedopadaly) pohyb a pobyt na všech místech mimo bydliště bez ochranných prostředků dýchacích cest. Porušení tohoto mimořádného opatření je přitom podle § 92n odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s § 80 odst. 1 písm. g) téhož zákona přestupkem. A skutečnost, zda se stěžovatelka skutečně tohoto přestupku dopustila či nikoli (jejími slovy, zda byla naplněna formální a materiální stránka přestupku), není pro posouzení důvodnosti výzvy strážníků rozhodující. Jak zcela příhodně uvedl městský soud, důvodnost výzvy k prokázání totožnosti není a nemůže být založena na tom, zda se skutečně o přestupek jedná; v takovém případě by předmětný institut pozbyl smyslu. Podstatné je, že bylo důvodné podezření z jeho spáchání skutečně dáno, o čemž v případě stěžovatelky, která neměla mimo své bydliště adekvátní ochranu dýchacích cest, není pochyb. Stěžovatelka tyto skutečnosti ostatně nijak blíže nerozporovala – rozporovala naopak především zákonnost uvedeného mimořádného opatření.

[18] Z tohoto pohledu byl postup strážníků zcela přiměřený, neboť stěžovatelku na povinnost nosit roušku či jinou ochranu dýchacích cest výslovně upozornili. Jelikož však stále odmítala mít dýchací cesty zakryté (přičemž přivolání lékařské pomoci s ohledem na svá tvrzení o zdravotní újmě odmítla), vykázali ji podle § 15 odst. 1 zákona o obecní policii z parku Folimanka. Závěry městského soudu o zákonnosti postupu strážníků považuje Nejvyšší správní soud za zcela správné; míra podrobnosti jeho hodnocení plně odpovídá tomu, jak podrobně stěžovatelka své námitky v žalobě koncipovala. Městský soud měl k posouzení zákonnosti zásahu veškeré potřebné podklady, které mu žalovaný standardním způsobem zaslal. Namítá-li nyní stěžovatelka, že městský soud měl provádět další dokazování (zejm. jejím účastnickým výsledkem a případně stěžovatelkou pořízeným zvukovým záznamem), k tomu je nutno poznamenat, že dokazování provádí soud při jednání (§ 77 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. stěžovatelku prostřednictvím jejího zástupce (Mgr. Zahumenského) vyzval, aby sdělila, zda souhlasí s rozhodnutím věci bez jednání – výzva byla zástupci stěžovatelky doručena dne 22. 7. 2020; do rozhodnutí soudu (tj. do dne 20. 1. 2021) však stěžovatelka na tuto výzvu nijak nereagovala. Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. věty druhé se má přitom za to, že souhlas je

pokračování

udělen i tehdy, nevyjádří-li se účastník na výzvu soudu ve stanovené lhůtě (tzv. konkludentní souhlas). O těchto následcích byla stěžovatelka v zaslané výzvě poučena (viz přípis městského soudu ze dne 22. 7. 2020, založený na č. l. 36 spisu městského soudu). Její nynější výtky k postupu městského soudu jsou proto zcela nepřípadné.

[19] Pokud jde o samotné mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví, které stanovovalo povinnost nosit roušky či jiné obdobné prostředky ochrany dýchacích cest všude mimo bydliště, a jehož zákonnost podle názoru stěžovatelky městský soud odmítl posoudit, k němu uvádí Nejvyšší správní soud následující. Zmiňované mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví je opatřením obecné povahy, které soud přezkoumává zásadně podle § 101a a násl. s. ř. s., tj. v rámci (konkrétně) abstraktního přezkumu opatření obecné povahy, který může iniciovat každý, kdo tvrdí zkrácení na svých právech již samotným vydáním a existencí opatření (§ 101a odst. 1 s. ř. s. věta první); příp. v rámci incidenčního přezkumu, k němuž může dojít pouze v souvislosti s podanou žalobou proti rozhodnutí, zásahovou či nečinnostní žalobou (§ 101a odst. 1 s. ř. s. věta druhá). Přestane-li být napadené mimořádné opatření v průběhu řízení před soudem způsobilé přezkumu (např. z důvodu jeho zrušení či v důsledku pozbytí platnosti), je jediným možným procesním vyústěním odmítnutí návrhu na jeho zrušení z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení – chybějícího předmětu řízení.

[20] V této souvislosti je nutné připomenout, že mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví, které stěžovatelka rozporovala, bylo vydáno před přijetím zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), který nově v § 13 odst. 4 umožnil správním soudům deklarovat nezákonnost mimořádného opatření přijatého podle pandemického zákona či § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví i v případě, že napadené mimořádné opatření pozbylo platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení. U opatření obecné povahy přijatých podle zákona o ochraně veřejného zdraví před přijetím pandemického zákona správní soudy žádnou takovou možnost nemají (viz výše). Problematická je tato situace tehdy, kdy pro dotčené osoby neexistuje reálná možnost přezkumu vydaných mimořádných opatření jako opatření obecné povahy v důsledku jejich rychlého rušení. Pakliže by neexistovala žádná možnost jejich soudního přezkumu, pak by v důsledku presumpce jejich správnosti musel správní soud podanou žalobu proti rozhodnutí, zásahovou či nečinnostní žalobu zpravidla zamítnout.

[21] V rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100, proto dospěl osmý senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že v takové situaci je nutné hledět na mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví jako na jiné právní předpisy ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky a analogicky přezkoumat jejich zákonnost („posoudit jejich soulad se zákonem nebo mezinárodní smlouvou“). Správní soud si tak posoudí soulad opatření obecné povahy jako jiného právního předpisu se zákonem, ústavním zákonem či závaznou mezinárodní smlouvou. Pokud shledá nezákonnost (části) opatření obecné povahy, což by v odůvodnění svého rozhodnutí musel náležitě odůvodnit, neaplikuje je. Následně při přezkumu zákonnosti žalovaného zásahu nebude přihlížet k opatření obecné povahy či té jeho části, kterou shledal nezákonnou (viz zejm. body [139] a [140] citovaného rozsudku č. j. 8 As 34/2020 - 100).

[22] A přesně tímto způsobem postupoval v nyní posuzované věci městský soud, když se zákonností rozporovaného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví, které bylo již v době podání zásahové žaloby nahrazeno jiným mimořádným opatřením, zabýval v bodech 30. až 40. odůvodnění napadeného rozsudku. Stěžovatelka v kasační stížnosti účelově cituje ty pasáže rozhodnutí městského soudu, ve kterých městský soud hodnotil zákonnost samotné výzvy k prokázání totožnosti a následného vykazání z parku, přičemž tvrdí, že se městský soud zákonností opatření obecné povahy odmítl zabývat. Ve své argumentaci však zcela pominula ty části rozsudku, ve kterých městský soud její námitky týkající se tvrzené nezákonnosti mimořádného opatření pečlivě vypořádal; to je ostatně zřejmé již z výše popsané rekapitulace předchozího průběhu řízení. S ohledem na výše uvedené nepovažuje Nejvyšší správní soud za nezbytné podrobně rekapitulovat zcela správné závěry městského soudu o zákonnosti mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví. Pro účely vypořádání kasační argumentace soud uvádí a shrnuje toliko následující.

[23] Ministerstvo zdravotnictví má pravomoc k vydávání mimořádných opatření, kterými stanoví povinnost nosit ochranu dýchacích cest, za nouzového stavu i mimo něj, a to na základě § 80 odst. 1 písm. g) ve spojení s § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Pravomoc k jejich vydávání odpovídá postavení Ministerstva zdravotnictví jako orgánu ochrany veřejného zdraví [§ 78 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví]. Judikaturou zdejšího soudu byla tato pravomoc opakovaně potvrzena, přiměřeně srov. např. rozsudek ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 - 63, č. 4184/2021 Sb. NSS, body [129] až [140]; rozsudek ze dne 22. 6. 2021, č. j. 8 Ao 6/2021 - 91, bod [60]; či nedávné usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 11. 2021, č. j. 4 Ao 3/2021 - 117, bod [52]. Tuto judikaturu (resp. části citovaných rozhodnutí týkající se pravomocí Ministerstva zdravotnictví) však stěžovatelka nereflektuje a v kasační stížnosti setrvává na již mnohokrát vyvráceném tvrzení.

[24] K námitce týkající se pravomocí hlavního hygienika České republiky, kterou stěžovatelka sice uplatnila až v podané kasační stížnosti, avšak fakticky jí rozvinula svou námitku týkající se nedostatku pravomoci uvedenou již v podané žalobě, zdejší soud dodává, že § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví svěřuje pravomoc k vydávání mimořádných opatření Ministerstvu zdravotnictví, nikoli hlavnímu hygienikovi – ten vystupuje jako orgán Ministerstva zdravotnictví (§ 80 odst. 8 zákona o ochraně veřejného zdraví). To také znamená, že úkony ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví nečiní samostatně, ale jménem ministerstva, což naopak svědčí tomu, že ačkoliv je funkce hlavního hygienika zákonem výslovně zřízena, není samostatným správním orgánem, ale pouze součástí Ministerstva zdravotnictví (k tomu blíže viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, č. 4187/2021 Sb. NSS, bod [70], či ze dne 8. 11. 2021, č. j. 8 As 265/2020 - 173, body [27] až [29]).

[25] A pokud jde o zbývající námitky týkající se nedostatečného odůvodnění mimořádného opatření, povinnosti nosit roušku jako zásahu do integrity, ke kterému je nutný souhlas stěžovatelky, a plošného nošení roušek jako vědeckého experimentu, který by měl podle stěžovatelky vyhovovat požadavkům Úmluvy o lidských právech a biomedicíně, k tomu Nejvyšší správní soud pouze dodává, že tyto námitky stěžovatelka v podané žalobě neuplatnila, ač tak učinit mohla. Jedná se proto o námitky nepřipustné – viz § 104 odst. 4 s. ř. s.

pokračování

V. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[27] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný byl ve věci úspěšný, Nejvyšší správní soud mu však náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 3. prosince 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu