



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové ve věci žalobkyně: **A. G.**, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2 – Nové Město, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného 6. 8. 2024, č.j. MZDR 7477/2024-2/PRO,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- [1] Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhá přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2024, č.j. MZDR 7477/2024-2/PRO (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl k odvolání žalobkyně částečně změněn text ve výrokové části rozhodnutí Hygienické stanice Hlavního města Prahy se sídlem v Praze ze dne 24. 1. 2024, sp.zn. S-HSHMP 59854/2021, č.j. HSHMP 03086/2024 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), a ve zbytku bylo toto rozhodnutí, jímž byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupku podle ustanovení § 92n odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 258/2000 Sb.“), a byla jí za tento přestupek uložena pokuta ve výši 500 Kč, potvrzeno.
- [2] Žalobkyně v podané žalobě uvedla soupis porušených ustanovení právních předpisů [čl. 3, čl. 6 odst. 1, odst. 3 písm. a) a c), čl. 7 odst. 1, čl. 8 odst. 1 a 2, čl. 15 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 a 4, čl. 3, čl. 9, čl. 15 Ústavy České republiky, § 1 odst. 1 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod (dále též „Listina“) jako ústavní zákon Federálního

Shodu s prvopisem potvrzuje M. H., DiS.

shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, čl. 3 odst. 3, čl. 4 odst. 1 a 2, čl. 7, čl. 8 odst. 3, čl. 10 odst. 2, čl. 14, čl. 36 odst. 1, čl. 39, čl. 40 odst. 3 Listiny, § 1 odst. 1 zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), ve znění pozdějších předpisů, § 5, § 15 odst. 1, § 86 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 250/2016 Sb.“), § 329 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, § 120 odst. 3 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 69 odst. 1 písm. i), § 80 odst. 1 písm. g), § 82 odst. 2 písm. m), § 92n odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., bod 1. odst. a) písm. vi) mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví č.j. MZDR 15757/2020-56/MIN/KAN ze dne 30. 7. 2021 (dále jen „mimořádné opatření ze dne 30. 7. 2021“)]. Žalobkyně dále odkázala na judikaturu slovenských soudů (Najvyššieho súdu SR a Ústavného súdu SR).

- [3] Žalobkyně nejprve ke kompetenci ministerstva ukládat opatření na ochranu veřejného zdraví, uvedla, že výklad žalovaného, že tam, kde Listina hovoří o „povinnosti“, kterou je možno ukládat na základě zákona, je možno vidět i „opatření“, vydané na základě zákona, je zmatečný a nesprávný. S odkazem na ustanovení čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny namítala, že slovní spojení, že povinnosti je možné ukládat „na základě zákona“ předpokládá blanketní úpravu, kdy zákon pouze všeobecně stanoví určitou povinnost, kterou následně konkretizuje podzákonná norma. Žalobkyně se neztotožnila s argumentací žalovaného, že ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb. je „blanketní úprava“, kterou ministerstvo v daném případě konkretizovalo uložením zákazu pohybu a pobytu na veřejnosti bez zakrytí dýchacích cest ochranným prostředkem. Zdůraznila, že prováděcí předpis může jako podzákonná norma uložit povinnost pouze v mezích zákona; tyto meze je rovněž možno upravit pouze zákonem, prováděcí předpis nemůže povinnost uložit anebo ji doplnit nad rámec zákona. K ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb. žalobkyně uvedla, že toto ustanovení je neurčitou a vágní úpravou, přičemž zároveň zakrytí dýchacích cest není činností, o které se v tomto ustanovení hovoří. Namítla, že neexistuje povinnost zakrytí dýchacích cest uložená zákonem, a proto citované ustanovení nebylo čím konkretizovat. Uvedla, že zakrytí dýchacích cest je omezením základního práva na nedotknutelnost osoby podle čl. 7 Listiny. Celou argumentaci žalovaného tak označila pouze za obcházení nedostatku (absence) zákonem uložené povinnosti na zakrytí dýchacích cest. Znovu zdůraznila, že čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny je direktivum, které určuje *expressis verbis*, že pouze zákona stanoví konkrétní povinnost, a tedy pouze na základě zákona a v jeho mezích (ne nad jejich rámec) může podzákonný akt uložit povinnost s konkrétním způsobem jejího vykonání. Prováděcí předpis tak dle žalobkyně pouze upraví technickou stránku už zákonem uložené povinnosti. Dále namítla, že všeobecná povinnost zakrytí dýchacích cest není uložena zákonem proto, že je to neslučitelné s čl. 3 ve spojení s čl. 15 odst. 2 Úmluvy (je zakázáno ukládat povinnosti, které způsobují fyzické a psychické utrpení, anebo způsobují ponižující zacházení). Namítla, že předmětná povinnost zasahovala do nejzákladnější fyziologické funkce a potřeby živé bytosti na řádné dýchání a řádné vydechování toxických zplodin z organismu. Rovněž uvedla, že tuto povinnost nebylo možno objektivně plnit. V této souvislosti pak žalobkyně odkázala na čl. 1 odst. 1 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Tento žalobní bod pak uzavřela odkazem na ustanovení § 5 zákona č. 250/2016 Sb. s tím, že

nezakrytí dýchacích cest není protiprávním činem, protože neexistuje právní povinnost na jejich zakrytí uložená zákonem.

- [4] V další části žaloby žalobkyně odkázala na zásadu materiální pravdy a zásadu materiální ochrany zákonnosti. Namítla, že se objektivně porušením zákazu pohybu a pobytu na veřejnosti bez zakrytí dýchacích cest uloženého jen podzákonným aktem, nemohla dopustit přestupku. Ke zpochybnění slovenské judikatury ze strany žalovaného uvedla, že jí citovaná judikatura slovenských soudů se týká právě otázky základních práv a svobod, a není ničím jiným, než interpretací čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny, kterými je i Česká republika vázána. Dále s odkazem na čl. 2 odst. 2 Ústavy namítala, že zákon nestanovil pravomoc ministerstvu ukládat povinnost ani je dotvářet nad rámec zákonem, ani určovat meze základních práv a svobod nad rámec zákona, rovněž pak nestanovil pravomoc správním orgánům vést řízení o přestupku pro jednání, které objektivně znaky přestupku nemá. S odkazem na čl. 2 odst. 4 Ústavy opětovně namítla, že neměla zákonem uloženou povinnost zakrytí dýchacích cest, přičemž ji státní moc nemohla nutit k zákazu svobodného pohybu a pobytu na veřejnosti bez jejich zakrytí. Dále namítala, že nemůže být trestaná za to, že uplatňovala právo na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí dle čl. 7 Listiny a právo na svobodu pohybu a pobytu dle čl. 14 Listiny.
- [5] V závěrečné části žaloby žalobkyně namítala, že prvostupňové rozhodnutí neoznačuje přesně přestupek, kterého se výrok týká, a to ani zákonným pojmenováním ani uvedením zákonného ustanovení porušené povinnosti. Dle žalobkyně ustanovení § 92n odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., na které napadené rozhodnutí odkazuje, není označením přestupku, kterého se výrok týká. Prvostupňové rozhodnutí tak dle žalobkyně trpí podstatnou vadou, a to nedostatkem právního základu, a to přesného označení protiprávního jednání, tj. konání porušujícího zákon (nikoli porušujícího prováděcí předpis), a to přesným označením porušené právní povinnosti, které ve skutečnosti *de iure* neexistuje. Žalobkyně proto označila rozhodnutí za nicotné.
- [6] Žalobkyně proto navrhovala, aby soud vyslovil nicotnost prvostupňového i napadeného rozhodnutí, popř. navrhovala, aby soud obě tato rozhodnutí zrušil.
- [7] Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě navrhoval její zamítnutí s tím, že podaná žaloba je velmi podobná odvolání žalobkyně, a proto v podrobnostech odkázal na argumentaci uvedenou v napadeném rozhodnutí. Dále uvedl, že žalobkyně ani v průběhu řízení o přestupku ani v žalobě neuvedla dostatečně konkrétně, čím mělo dojít k porušení jí uvedených ustanovení právních předpisů. Zdůraznil, že nikdy v průběhu řízení nezpochybnila, že neměla ochranný prostředek dýchacích cest nasazený, ačkoliv se pohybovala a pobývala ve vnitřním prostoru stavby, který slouží jako střední škola. Dále uvedl, že argumentace slovenskou judikaturou není v této věci možná, neboť soudní moc Slovenské republiky má jurisdikci pouze na území Slovenské republiky; touto judikaturou tak nejsou české správní orgány a soudy vázány.
- [8] K námitkám ohledně ustanovení čl. 4 odst. 1 Listiny žalovaný uvedl, že žalobkyně toto ustanovení dezinterpretuje, neboť slovní spojení „na základě zákona“ nelze pokládat za synonymum ke slovu „zákonem“. Uvedl, že Listina počítá s tím, že zákony budou obsahovat tzv. blanketní normy. Zmínil, že žalovaný je k vydávání mimořádných opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku oprávněn na základě ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., přičemž mimořádná opatření nařizuje postupem podle ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 téhož zákona, ve znění účinném do 30. 9. 2023.

Skutková podstata předmětného přestupku pak sama počítá s tím, že fyzická osoba nesplní povinnost uloženou mimořádným opatřením vydaným na základě daných ustanovení. Sám zákon č. 258/2000 Sb. tedy dle žalovaného stanovuje podmínky protiprávnosti jednání. Zdůraznil, že žalobkyně porušila svou zákonnou povinnost řídit se mimořádnými opatřeními žalovaného. Žalovaný nedospěl ani k závěru, že byly překročeny meze zákona při vydávání mimořádných opatření. Dále uvedl, že není pravdou, že je nutné, aby povinnost mít nasazený ochranný prostředek dýchacích cest byla stanovena přímo v zákoně. Zdůraznil, že mimořádné opatření ze dne 30. 7. 2021, ve znění mimořádného opatření ze dne 27. 8. 2021, č.j. MZDR 15757/2020-58/MIN/KAN (dále jen „mimořádné opatření ze dne 27. 8. 2021“) nebylo plošné (všeobecné), ale stanovovalo zákaz pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest pouze na některých místech a v bodu I.3 obsahovalo taxativní výčet výjimek z tohoto zákazu.

- [9] Dále se žalovaný ohradil proti argumentu žalobkyně, že stanovením zákazu pohybu a pobytu na určitých místech bez nasazeného ochranného prostředku dýchacích cest došlo k mučení či ponižujícímu zacházení s žalobkyní. V této souvislosti odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který nikdy neprohlásil stanovení zákazu pohybu a pobytu na určitých místech bez nasazeného ochranného prostředku dýchacích cest, resp. stanovení povinnosti mít nasazený ochranný prostředek dýchacích cest, za excesivní protiprávní úkon žalovaného, natožpak za úkon, který by dosahoval intenzity mučení či ponižujícího zacházení (srov. např. bod 78 rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č.j. 2 Ao 7/2021–157).
- [10] Žalovaný dále uvedl, že vymezení skutku žalobkyně i právní kvalifikaci skutku považuje za dostatečně určité a věcně správné, když je zejména identifikována povinnost, kterou žalobkyně porušila a jak je toto porušení povinnosti právně kvalifikováno. Dle žalovaného tak nelze hovořit o nedostatku právního základu ani o nicotnosti napadených rozhodnutí. Důvody nicotnosti dle ustanovení § 77 správního řádu nejsou dle žalovaného v této věci dány. V souvislosti s vymezením skutku a jeho právní kvalifikací pak odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2025, č.j. 9 As 254/2024-80, kdy Nejvyšší správní soud aproboval obdobný postup žalovaného jako v této věci. Žalovaný dále zdůraznil, že základní práva nejsou všechna absolutní a že do práva žalobkyně na svobodu pohybu a pobytu nebylo zasazeno neústavním nebo nezákonným způsobem. Sama podstata svobody pohybu a pobytu byla zachována. Šlo jen o to, že se žalobkyně na určitých místech musela pohybovat a pobývat s nasazeným ochranným prostředkem dýchacích cest. Do nedotknutelnosti osoby a do soukromí žalobkyně pak dle žalovaného nebylo zasazeno vůbec. Závěrem konstatoval, že i zájem na ochraně veřejného zdraví je ústavně chráněnou hodnotou, která má navíc zásadní zdravotnický a celospolečenský dopad (srov. čl. 31 Listiny). Vydáváním mimořádných opatření žalovaný chránil zdraví fyzických osob, včetně zdraví žalobkyně.
- [11] Žalobkyně podala k vyjádření žalovaného repliku, ve které zopakovala některé své argumenty uvedené již v podané žalobě.
- [12] Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
- [13] Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 24. 1. 2024, sp.zn. S-HSHMP 59854/2021, č.j. 03086/2024, byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku na úseku zajištění plnění oprávnění orgánu ochrany veřejného zdraví podle ustanovení § 92n odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., kterého se úmyslně dopustila tím, že nesplnila povinnost podle ustanovení

bodů 1 písm. a) podbod vi) mimořádného opatření ze dne 30. 7. 2021, ve znění mimořádného opatření ze dne 27. 8. 2021, když se dne 30. 9. 2021 v čase 8:45 hodin nacházela a pohybovala ve vnitřních společných prostorech (chodbě) SSŠVT, L. 600, 190 00 P. 9 – P., bez zakrytých dýchacích cest respirátorem nebo obdobným prostředkem (vždy bez výdechového ventilu) naplňující minimálně všechny technické podmínky a požadavky (pro výrobek), včetně filtrační účinnosti alespoň 94 % dle příslušných norem (např. FFP2, KN 95), které brání šíření kapének. Za uvedený přestupek byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 500 Kč podle ustanovení § 35 písm. b), ustanovení § 46 zákona č. 250/2016 Sb. a ustanovení § 92n odst. 3 písm. a) zákona č. 258/2000 Sb.

- [14] V odůvodnění tohoto rozhodnutí správní orgán I. stupně uvedl, že podkladem pro zahájení řízení bylo Oznámení o přestupku ve smyslu ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, č.j. MPPH 103184/2021/OŘ 9, sp.zn. S-MPPH 102237/2021/OŘ 9, ze dne 4. 10. 2021, Městské policie hlavního města Prahy, Obvodního ředitelství Praha 9, jehož přílohou bylo Oznámení o podezření ze spáchání přestupku ze dne 30. 9. 2021, dále Úřední záznam č.j. MPPH 102237/2021/OŘ 9, ze dne 30. 9. 2021, včetně Zápisu o podaném vysvětlení ze dne 30. 9. 2021, č.j. MPPH 103184/2/2021/OŘ 9 a Zápisu o podaném vysvětlení ze dne 30. 9. 2021, č.j. MPPH 103184/3/2021/OŘ 9. Z těchto podkladů vyplynulo, že přivolaná hlídka Městské policie hlavního města Prahy konstatovala, že žalobkyně se pohybuje na střední škole, ve společných vnitřních prostorech vnitřní stavby, bez zakrytých dýchacích cest. Na výzvu policie si žalobkyně odmítla nasadit ochranu dýchacích cest (nosu a úst), taktéž odmítla převzít a použít třídní učitelkou nabízený respirátor. Dle provedených zjištění žalobkyně byla svědky opakovaně upozorňována na povinnost nosit ochranu dýchacích cest, což vždy odmítla učinit. Žalobkyně se odmítla ke svému jednání naplňujícímu povahu přestupku vyjádřit a podepsat oznámení o přestupku.
- [15] Správní orgán I. stupně při stanovení výše sankce přihlédl k povaze a závažnosti přestupku, který spočívá v ohrožování zdraví fyzických osob tím, že žalobkyně neměla úmyslně nasazenu ochranu nosu a úst v budově střední školy, v době vyučování, čímž v daném čase ohrozila velkou skupinu osob vyskytujících se na stejném místě, a to i přesto, že byla na tuto skutečnost upozorňována pracovníky školy. Uvedl, že nenošení ochrany nosu a úst může výrazně ztížit ochranu vnímavých osob, a tím přispět k šíření viru, a tím zvýšit zdravotní riziko v populaci. Konstatoval, že samotné nenošení ochrany úst a nosu znamená ohrožení zájmu na ochraně veřejného zdraví před nepříznivými účinky nového koronaviru. Dále správní orgán odkázal na odůvodnění mimořádného opatření. Ke způsobu spáchání přestupku pak uvedl, že žalobkyni nic nebránilo, aby použila ochranu úst a nosu. Správní orgán dále zohlednil skutečnost, že žalobkyně telefonicky komunikovalo se svou tehdejší právní zástupkyní, která jí doporučila jednání, které nebylo v souladu s platným zákonem, a že byla v době spáchání přestupku ve věku blízkém věku mladistvých. Uloženou výši pokuty pak správní orgán I. stupně považoval za adekvátní postih.
- [16] Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí dne 13. 2. 2024 odvolání, ve kterém uváděla obdobné námitky a argumenty jako v podané žalobě.
- [17] Žalobou napadeným rozhodnutím byla změněna část výroku prvostupňového rozhodnutí, která spočívala v tom, že pokuta byla namísto ustanovení § 35 písm. b), ustanovení § 46 zákona č. 250/2016 Sb. a ustanovení § 92n odst. 3 písm. a) zákona č. 258/2000 Sb., uložena podle ustanovení § 46 odst. 1 věty první zákona č. 250/2016 Sb. a podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. f) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění

COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „pandemický zákon“). Ve zbytku bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.

- [18] V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný uvedl, že ministerstvo je k vydávání mimořádných opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku oprávněno na základě ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., přičemž mimořádná opatření nařizuje postupem dle ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 téhož zákona, ve znění do 30. 9. 2023. V době spáchání přestupku bylo platné a účinné mimořádné opatření ze dne 30. 7. 2021, ve znění mimořádného opatření ze dne 27. 8. 2021, na jehož bod 1 písm. a) podbod vi) a bod 3 žalovaný odkázal.
- [19] Dále žalovaný uvedl, že se ztotožnil se závěrem správního orgánu I. stupně o vině žalobkyně, neboť z předložených dokladů není pochyb o tom, že se žalobkyně dne 30. 9. 2021 v čase 8:45 hod. nacházela a pohybovala ve vnitřních společných prostorech (chodbě) SSŠVT, L. 600, 190 00 P. 9 – P., aniž by měla nasazený ochranný prostředek dýchacích cest, což ani sama žalobkyně nerozporuje. Uvedl, že žalobkyně jednala v rozporu se zákazem uvedeným v ustanovení bod 1 písm. a) podbodu vi) mimořádného opatření, ačkoliv podle ustanovení § 69 odst. 2 věty poslední zákona č. 258/2000 Sb. je povinností všech osob se mimořádnému opatření podřídit. Dále konstatoval, že v řízení nebylo prokázáno, že by se na žalobkyni vztahovala jakákoliv výjimka z povinnosti mít nasazený ochranný prostředek dýchacích cest. Mimořádné opatření nebylo zrušeno soudem a nebyl učiněn ani deklaratorní výrok, že bylo vydáno v rozporu se zákonem. Upozornil rovněž na to, že se žalobkyně pohybovala a pobývala ve vnitřních prostorech stavby, která slouží jako střední škola, tj. v místě, kde se pohybuje větší množství osob a vzájemné kontakty jsou naprosto běžné; onemocnění Covid-19 se šíří více ve vnitřních prostorech staveb při minimálních či žádných rozestupech, a to s ohledem na mechanismus přenosu tohoto onemocnění kapénkovou infekcí. V projednávané věci tak dle žalovaného byla naplněna formální stránka předmětného přestupku. Ze skutečnosti, že bylo ohroženo zdraví osob nacházejících se ve stejném čase jako žalobkyně na chodbách střední školy, pak žalovaný dovodil i naplnění materiální stránky přestupku.
- [20] Ke změně výroku prvostupňového rozhodnutí žalovaný uvedl, že dnem 26. 2. 2022 vstoupil v účinnost zákon č. 39/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 4/2022 Sb., a zákon č. 520/2021 Sb., o dalších úpravách poskytování ošetrovného v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii onemocnění COVID-19. Touto novelizací tzv. pandemického zákona došlo mimo jiné ke změně sazeb pokut za porušení povinnosti stanovené v mimořádném opatření Ministerstva zdravotnictví. Konstatoval, že pro žalobkyni, jakožto pachatelku přestupku, je výhodnější právní úprava obsažená v pandemickém zákoně. Maximální možná výše pokuty za přestupek spočívající v porušení mimořádného opatření je totiž podle pandemického zákona ve vztahu k fyzickým osobám nepodnikajícím 200.000 Kč, zatímco podle zákona č. 258/2000 Sb. je výše pokuty 3.000.000 Kč. Z hlediska sankcionování žalobkyně tak bylo ze strany žalovaného postupováno podle mírnější právní úpravy, tj. podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. f) pandemického zákona. Nicméně s ohledem na to, že žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 500 Kč, tj. při samé dolní hranici sazby, tak žalovaný nepřistoupil ke snížení její výše.
- [21] K odvolacím námitkám žalovaný uvedl, že neshledal porušení ústavně garantovaných práv žalobkyně, ani porušení jejích práv garantovaných mezinárodními smlouvami. K odkazu na

judikaturu Ústavního soudu Slovenské republiky žalovaný uvedl, že tento má jurisdikci pouze na území Slovenské republiky, a tudíž nejsou jeho judikaturou správní orgány v České republice vázány. K námitce, že povinnosti mohou být ukládány a meze základních práv a svobod určeny jen zákonem, žalovaný odkázal na čl. 4 odst. 1 Listiny s tím, že slovní spojení „na základě zákona“ mimo jiné předpokládá tzv. blanketní normy, kdy zákon obecně stanoví určitou povinnost, ale její konkretizace je ponechána na podzákonnou normu, příp. na opatření obecné povahy. Mezi tato pak patří i mimořádná a ochranná opatření Ministerstva zdravotnictví. Zdůraznil, že mimořádné opatření bylo vydáno na základě zákona, v souladu s právními předpisy a že stanovilo zákaz pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest. Uvedl, že žalobkyně nemusí mít nasazený ochranný prostředek dýchacích cest, ale v takovémto případě se nemůže na určitých místech pohybovat a pobývat tam. Upozornil také na obecný právní princip, že práva jednoho končí tam, kde začínají práva druhého.

- [22] Podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhl nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.
- [23] Žalovaný s projednáním věci bez jednání souhlasil, žalobkyně se v soudem stanovené lhůtě nevyjádřila. Soud tedy postupoval podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. a rozhodl o věci samé bez jednání.
- [24] Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.
- [25] Soud se nejprve zabýval námitkou spočívající v nicotnosti žalobou napadených rozhodnutí, neboť ji žalobkyně uplatnila v podané žalobě, a zároveň je soud povinen k této vadě přihlédnout z úřední povinnosti.
- [26] Podle ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu *„Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.“*
- [27] Podle ustanovení § 76 odst. 2 věta první s.ř.s. *„Zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.“*
- [28] Povahou nicotnosti se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č.j. 8 Afs 78/2006-74, publ. pod č. 1629/2008 Sb. NSS., podle kterého *„[n]icotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní*

účinky. Zatímco v případě „běžných“ vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobila vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím.“

[29] Žalobkyně nicotnost spatřovala v tom, že prvostupňové rozhodnutí neoznačuje přesně přestupek, kterého se výrok týká, a to ani zákoným pojmenováním ani uvedením zákonného ustanovení porušené povinnosti, neboť ustanovení § 92n odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb. není označením přestupku, kterého se výrok týká.

[30] Z uvedeného vyplývá, že žalobkyně nespatřuje nicotnost v žádné z výše citovaných okolností, které způsobují nicotnost správních rozhodnutí, ale toliko v „běžné“ vadě správního rozhodnutí, za kterou označila nepřesné označení (vymezení) přestupku ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí. Soud tedy nedospěl k závěru, že by prvostupňové rozhodnutí a napadené rozhodnutí byla nicotnými, a proto se zabýval dalšími žalobními námitkami, nejprve tedy otázkou náležité identifikace přestupku ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí.

[31] Podle ustanovení § 93 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.: „Ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se kromě náležitostí podle správního řádu uvede

- a) popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání,
- b) právní kvalifikace skutku,
- c) vyslovení viny,
- d) forma zavinění u obviněného, který je fyzickou osobou,
- e) druh a výměra správního trestu, popřípadě výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu, o upuštění od uložení správního trestu nebo o mimořádném snížení výměry pokuty,
- f) výrok o započtení doby, po kterou obviněný na základě úředního opatření učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem již nesměl činnost vykonávat, do doby zákazu činnosti,
- g) výrok o uložení ochranného opatření,
- h) výrok o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a
- i) výrok o náhradě nákladů řízení.“

[32] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dovodil, že výrok rozhodnutí o přestupku musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení, a jeho rozhodnutí musí být z tohoto důvodu k námitce účastníka zrušeno (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č.j. 2 As 34/2006-73).

[33] Smyslem přesného vymezení skutku ve výroku rozhodnutí je to, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jiným jednáním. To je nutné zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č.j. 9 As 291/2014-39). Popis skutku musí obsahovat zákonné znaky skutkové podstaty přestupku, a to natolik zřetelně a srozumitelně, aby z tohoto popisu mohl i účastník řízení jednoznačně zjistit, o jaký skutek se jednalo.

- [34] Správní orgán rozhodující o přestupku musí ve výrokové části rozhodnutí uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě přestupku. Nicméně pokud tak neučiní, neznamená to automaticky nezákonnost rozhodnutí. Je třeba v každém jednotlivém případě posoudit závažnost takového pochybení. Při úvahách, zda lze neuvedení určitého ustanovení ve výrokové části odstranit interpretací rozhodnutí, bude významné zejména to, zda jasné vymezení skutku ve výroku rozhodnutí dovoluje učinit jednoznačný závěr, jakou normu pachatel vlastně porušil. Ke zrušení rozhodnutí bude třeba přistoupit i tehdy, nebude-li chybějící ustanovení zmíněno ani v odůvodnění rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č.j. 4 As 165/2016-46).
- [35] Nejvyšší správní soud rovněž vymezil, že obdobnou logiku stran jednoznačnosti a přesnosti je třeba vztáhnout též na požadavek na popis samotného skutku. Pachatel deliktu musí především vědět nejen to, jak jeho jednání správní orgán právně kvalifikuje, ale též to, za jaké jednání (ve smyslu popisu relevantního skutku) je trestán (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2020, č.j. 5 As 9/2019 - 41). Výrok je klíčovou částí rozhodnutí, na kterou musí být kladeny vysoké formální požadavky.
- [36] Žalobkyně byla prvostupňovým rozhodnutím uznána vinnou ze spáchání přestupku na úseku zajištění plnění oprávnění orgánu ochrany veřejného zdraví podle ustanovení § 92n odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., kterého se dopustila tím, že úmyslně podle ustanovení § 15 odst. 2 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb. nesplnila povinnost uloženou bodem 1. odst. a) písm. vi) mimořádného opatření ze dne 30. 7. 2021, ve znění mimořádného opatření ze dne 27. 8. 2021, vydaným podle ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb. k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění Covid-19 způsobené novým koronavirem SARS-Cov-2, když se dne 2. 9. 2021 v 8:45 hod. nacházela a pohybovala ve vnitřních společných prostorách (chodbě) předmětné střední školy bez zakrytých dýchacích cest respirátorem nebo obdobným prostředkem, přičemž se na ní nevztahuje žádná z výjimek uvedených v mimořádném opatření. Žalobkyni byla proto prvostupňovým rozhodnutím uložena podle ustanovení § 35 písm. b) a § 46 zákona č. 250/2016 Sb. a podle ustanovení § 92n odst. 3 písm. a) zákona č. 258/2000 Sb. uložena pokuta ve výši 500 Kč. Žalobou napadeným rozhodnutím pak byla změněna část výroku prvostupňového rozhodnutí týkající se uložení pokuty v tom smyslu, že pokuta byla namísto ustanovení § 35 písm. b), ustanovení § 46 zákona č. 250/2016 Sb. a ustanovení § 92n odst. 3 písm. a) zákona č. 258/2000 Sb., uložena podle ustanovení § 46 odst. 1 věty první zákona č. 250/2016 Sb. a podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. f) pandemického zákona.
- [37] Podle ustanovení § 92n odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb.: „Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nesplní povinnost uloženou mimořádným opatřením vydaným podle § 80 odst. 1 písm. g) nebo podle § 82 odst. 2 písm. m) k ochraně zdraví fyzických osob při epidemii, nebezpečí jejího vzniku, živelné pohromě nebo jiné mimořádné události.“
- [38] Podle ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) téhož zákona: „Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku a mimořádná opatření k ochraně zdraví fyzických osob při výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých výrobků a nejakostních či z porušení jakosti podezřelých vod, při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech, pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů, a rozhoduje o jejich ukončení včetně uvolnění výrobků na trh nebo do oběhu.“

- [39] Podle ustanovení § 92n odst. 3 písm. a) téhož zákona: „*Za přestupek lze uložit pokutu do a) 3.000.000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a), b), c), d), f), g), h) nebo i).*“
- [40] Podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. f) pandemického zákona: „*Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu až do 200.000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného 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.*“
- [41] Podle ustanovení bod 1 písm. a) podbodu vi) mimořádného opatření ze dne 30. 7. 2021, ve znění mimořádného opatření ze dne 27. 8. 2021: „*Všem osobám se s účinností ode dne 31. července 2021 od 00:00 hod. do odvolání tohoto mimořádného opatření zakazuje pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa), kterým je respirátor nebo obdobný prostředek (vždy bez výdechového ventilu) naplňující minimálně všechny technické podmínky a požadavky (pro výrobek), včetně filtrační účinnosti alespoň 94 % dle příslušných norem (např. FFP2, KN 95), které brání šíření kapének, a to ve vnitřních prostorech staveb, které slouží jako vysoká škola, škola nebo školské zařízení, s výjimkou žáků základní školy při vzdělávání v základní škole, školní družině nebo školním klubu, žáků nižšího stupně šestiletého a osmiletého gymnázia při vzdělávání na gymnáziu, žáků prvních čtyř ročníků osmiletého vzdělávacího programu konzervatoře při vzdělávání na konzervatoři a uchazečů o vzdělávání ve střední škole při přijímací zkoušce, pokud používají ochranné prostředky uvedené v bodu 2, (...) s výjimkou dětí do 15 let věku, které i na těchto místech mohou nosit ochranné prostředky uvedené v bodu 2, pokud se na ně nevztahuje výjimka podle bodu 3. Ve výjimečných případech, kdy je nezbytné, aby dítě, žák nebo student při výuce viděl na ústa učitele, je možné, aby učitel použil jako ochranný prostředek dýchacích cest ochranný štít, a to za podmínky, že dodržuje vzdálenost alespoň 1,5 metru od dětí, žáků nebo studentů. Žáci nebo studenti, kteří konají praxi, praktické vyučování nebo praktickou přípravu na pracovišti právnických či fyzických osob, se řídí pravidly uplatňovanými pro zaměstnance na tomto pracovišti.*“
- [42] Podle ustanovení § 15 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb.: „*Přestupek je spáchán úmyslně, jestliže pachatel a) chtěl svým jednáním porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, nebo b) věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, a pro případ, že jej poruší nebo ohrozí, s tím byl srozuměn.*“
- [43] Podle ustanovení § 35 písm. b) téhož zákona: „*Za přestupek lze uložit správní trest pokuty.*“
- [44] Podle ustanovení § 46 odst. 1 téhož zákona: „*Pokutu lze uložit ve výši stanovené zákonem. Není-li výše pokuty zákonem stanovena, pokutu lze uložit ve výši nepřesahující částku 1 000 Kč.*“
- [45] Není pochyb o tom, že výrok (a to nejen v případě rozhodnutí o přestupku) je klíčovou částí, na kterou musí být kladeny vysoké formální požadavky. Z výroku 1. prvostupňového rozhodnutí je jasné patrné, kdy (dne 2. 9. 2021 v 8:45 hod.), kde (ve vnitřních společných prostorách – na chodbě – Soukromé střední školy výpočetní techniky v Praze, L. 600, 190 00 P. 9 – P.) a porušením které povinnosti uložené mimořádným opatřením (porušením povinnosti nosit respirátor nebo obdobný prostředek ochrany dýchacích cest ve vnitřních prostorech staveb, které slouží jako škola) došlo ke spáchání přestupku žalobkyně. Popis skutku je dle soudu dostatečný, přesný a určitý.
- [46] I právní kvalifikace skutku, kterou žalobkyně v žalobě zpochybňovala, musí být dle výše citovaných judikатурních východisek ve výroku rozhodnutí dostatečně určitá a musí z ní být zřejmé, která ustanovení právních předpisů pachatel svým jednáním porušil. Správní orgán I. stupně ve výroku 1. prvostupňového rozhodnutí uvedl odkaz na ustanovení § 92n odst. 1

písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., které sankcionuje porušení povinnosti fyzické osoby uložené mimořádným opatřením, a ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) téhož zákona, která stanoví oprávnění ministerstva nařizovat tzv. mimořádná opatření. V napadeném rozhodnutí žalovaný ještě na str. 5 výslovně doplnil, že povinností všech osob je se mimořádnému opatření podřídit (srov. ustanovení § 69 odst. 2 věta poslední zákona č. 258/2000 Sb.). Rovněž pak správní orgán I. stupně ve výroku uvedl odkaz na konkrétní ustanovení mimořádného opatření ze dne 30. 7. 2021, ve znění mimořádného opatření ze dne 27. 8. 2021, které stanovilo konkrétní žalobkyní porušenou povinnost.

[47] Lze tak dospět k závěru, že správní orgán I. stupně jednoznačně identifikoval, jakého přestupku se žalobkyně dopustila, když ve výroku jeho rozhodnutí jsou porušená ustanovení zákona č. 258/2000 Sb. a mimořádného opatření ze dne 30. 7. 2021, ve znění mimořádného opatření ze dne 27. 8. 2021 uvedena, a přestupek, jehož znaky jednání žalobkyně vykazovala, je ve výroku slovně podrobně popsán.

[48] Správní orgán I. stupně se tedy dle soudu vytýkaného pochybení nedopustil, a proto se soud mohl zabývat dalšími žalobními námitkami.

[49] Celou podanou žalobu se prolíná námitka (v různé formulaci), že neexistuje povinnost zakrytí dýchacích cest uložená zákonem, a proto pro dané omezení základních práv žalobkyně chybí zákonný podklad. Jinými slovy žalobkyně namítala, že povinnost zakrytí dýchacích cest byla uložena tolika podzákonným aktem (mimořádným opatřením), což je nepřipustné.

[50] Podle čl. 4 odst. 1 Listiny: *„Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“*

[51] Podle čl. 4 odst. 2 Listiny: *„Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem.“*

[52] V nálezu ze dne 3. 10. 1996, sp.zn. III.ÚS 105/95, Ústavní soud uvedl, že *„[n]ikoli ve všech případech, kdy ústavně právní normy odkazují na zákon, je vyloučena bližší úprava nižšími normativními akty. Tak je tomu ovšem pouze tehdy, kdy ústavní zákon takovou úpravu vyhrazuje výslovně pouze zákonu (článek 4 odst. 3, článek 8 odst. 2, 3, 5, 6, článek 39 Listiny, článek 104 Ústavy ČR), nikoli však v případě článku 4 odst. 1 Listiny, podle kterého povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Normativní akty nižší právní síly mohou tedy na základě zákona a v jeho mezích vydávat i ministerstva a jiné správní úřady, jsou-li k to mu zákonem zmocněny.“* V tomto nálezu tedy Ústavní soud výslovně odlišoval mezi obecnou zásadou vyjádřenou v čl. 4 odst. 1 Listiny, podle něhož mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích, a mezi ustanoveními, podle nichž mohou být určité právo nebo svoboda omezeny nebo určitá otázka upravena pouze zákonem a kde tedy by byla podle tohoto nálezu jakákoli úprava v podzákonném právním předpisu zcela vyloučena. Lze však konstatovat, že pozdější judikatura Ústavního soudu se později odklonila od názoru, podle něhož by měl být činěn zásadní rozdíl mezi čl. 4 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 Listiny (srov. např. nálezy ze dne 16. 10. 2001, sp.zn. Pl. ÚS 5/01, ze dne 30. 6. 2004, sp.zn. Pl. ÚS 23/02, ze dne 16. 12. 2008, sp.zn. Pl. ÚS 28/06; nebo též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č.j. 5 As 69/2009-86).

[53] V nálezu sp.zn. Pl.ÚS 5/01 Ústavní soud mimo jiné uvedl, že *„vymezení podrobností souvisejících s těmito omezeními nebo zpřesnění rámcových podmínek může být provedeno*

podzákoným právním předpisem, jestliže jej příslušný orgán vydal dle zmocnění Ústavy ČR či běžného zákona.“ Dále uvedl, že „opačný závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech i primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy.“ Dle tohoto nálezu jsou odstavce 1 a 2 čl. 4 Listiny komplementární v tom smyslu, že pokud jsou primární povinnosti stanoveny zákonem a podzákoná úprava tyto povinnosti v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny na základě zákona a v jeho mezích pouze upřesňuje, je zároveň učiněno zadost i čl. 4 odst. 2 Listiny, případně navazujícím zvláštním ustanovením Listiny, resp. mezinárodních smluv o lidských právech, neboť i v takovém případě lze mít za to, že jsou meze základních práv a svobod stanoveny zákonem a podzákoný předpis má skutečně pouze upřesňující funkci.

[54] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 3. 4. 2012, č.j. 8 As 6/2011-120, na judikaturu Ústavního soudu navázal v tom smyslu, že dle něj *„lze totiž jen velmi obtížně najít takovou oblast právní regulace, která by se nějakým způsobem nedotýkala některého ze základních práv a nepředstavovala jeho určité omezení. Důsledné prosazování takového výkladu čl. 4 odst. 2 a navazujících ustanovení Listiny (včetně čl. 39 Listiny vyjadřujícího zásadu nullum crimen, nulla poena sine lege), podle něhož by jakákoli právní úprava podzákoným právním předpisem v oblasti základních práv a svobod, byť vydaná na základě zákona a v jeho mezích, byla zcela nepřípustná, by vedlo k faktickému ‚vymazání‘ čl. 4 odst. 1 Listiny, ale i čl. 78, čl. 79 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy, které s existencí podzákoných právních předpisů výslovně počítají.“*

[55] Lze tedy uzavřít, že čl. 4 odst. 2 Listiny ani žádné jiné ustanovení ústavního pořádku nebrání tomu, aby podrobnosti týkající se likvidace epidemie či zabránění nebezpečí jejího vzniku byly upraveny prováděcím právním předpisem (v daném případě tedy mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví jakožto opatřením obecné povahy), stane-li se tak na základě zákona a v jeho mezích.

[56] Je proto třeba posoudit, zda právní úprava likvidace epidemie či zabránění nebezpečí jejího vzniku podle ustanovení § 69 zákona č. 258/2000 Sb. a na něj navazující mimořádná opatření ob stojí ve světle ústavního požadavku vyjádřeného zejména v čl. 4 odst. 1 Listiny, podle něhož mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. V již odkazovaném nálezu Pl.ÚS 5/01 Ústavní soud dospěl k závěru, že prováděcím právním předpisem sice mohou být jednotlivcům ukládány povinnosti, ovšem nikoliv povinnosti primární, tedy tyto základní povinnosti musí být stanoveny alespoň rámcově, ale přitom dostatečně jasně a určitě zákonem, který potom podzákoný právní předpis pouze upřesňuje.

[57] V usnesení ze dne 11. 11. 2021, č.j. 4 Ao 3/2021-117, Nejvyšší správní soud vysvětlil rozdíl mezi protiepidemickými opatřeními v ohnisku nákazy (ustanovení § 67 zákona č. 258/2000 Sb.) a mimořádnými opatřeními při epidemii a nebezpečí jejího vzniku (ustanovení § 69 tohoto zákona). Uvedl, že *„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 brozící 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.“

[58] Ustanovení § 69 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. zahrnuje poměrně širokou škálu opatření, vymezených v různé míře konkrétnosti.

[59] Podle ustanovení § 69 zákona č. 258/2000 Sb., ve znění do 30. 9. 2023: „*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,

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.

(2) Mimořádná opatření podle odstavce 1 nařídí v nezbytně nutném rozsahu a rozhodne o jejich ukončení příslušný orgán ochrany veřejného zdraví. Pokud je to nezbytné k realizaci opatření na ochranu veřejného zdraví, vyžádá si poskytovatel zdravotních služeb nebo orgán ochrany veřejného zdraví součinnost Policie České republiky. Místní příslušnost orgánu ochrany veřejného zdraví se řídí místem výskytu infekčního onemocnění. Odvolání proti rozhodnutí příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví nemá odkladný účinek. Osoby jsou povinny se mimořádnému opatření podřídit.“

[60] Podle jednotné judikatury nelze ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb. zdraví chápat jako zmocnění přijmout taková opatření, která leží mimo rámec vymezený v ustanovení § 69 odst. 1 písm. a) až h) tohoto zákona. V opačném případě by totiž byl konkrétní výčet v písmenech předcházejících písm. 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 ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb. pravomoc zakázat nebo nařídit jen takové „další určité“ činnosti, které jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření. Míra obdoby musí být posuzována jak z hlediska povahy takové činnosti a jejího vztahu k účelu právní úpravy, tedy zvládnutí epidemie či jejímu předcházení (např. rizikovost těchto činností pro šíření epidemie apod.), tak ale také z hlediska intenzity zásahu žalovaného do práv adresátů opatření vydaného podle tohoto ustanovení, zejména základních práv garantovaných ústavním pořádkem České republiky. Při posouzení předmětné otázky je tedy nutno vycházet z výkladového pravidla *eiusdem generis* (stejněho druhu), které platí u demonstrativního výčtu pro posuzování tzv. dalších (výslovně neuvedených) položek (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č.j. 6 As 114/2020-63).

- [61] Je proto namístě provést srovnání povinnosti uložené mimořádným opatřením ze dne 30. 7. 2021, ve znění mimořádného opatření ze dne 27. 8. 2021 s povinnostmi uvedenými v ustanovení § 69 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb.
- [62] Nejvyšší správní soud se přezkumu mimořádných opatření týkajících se povinnosti nosit dýchacích cest, resp. pravomoci nařídit plošné nošení ochranných prostředků dýchacích cest věnoval např. v rozsudcích ze dne 27. 5. 2021, č.j. 7 Ao 6/2021-112, ze dne 11. 6. 2021, č.j. 10 Ao 12/2021-81, ze dne 27. 7. 2021, č.j. 8 Ao 17/2021-63, a ze dne 30. 7. 2021, č.j. 5 Ao 25/2021-51. Zejména dospěl k závěru, že opatření ukládající povinnost zdravým osobám, které nejsou podezřelé z nákazy, nepřekračuje meze pravomocí žalovaného podle ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb. Nařízení nošení roušek či respirátorů k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění covid-19 je totiž svou osobní působností, předmětem a účelem obdobné jako nařízení mimořádného očkování a preventivního podání jiných léčiv (profylaxe) podle ustanovení § 69 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., neboť představuje z hlediska vztahu k účelu aplikované právní úpravy v podstatě totéž, a sice snahu eliminovat infekční onemocnění a jeho hromadný výskyt (srov. bod [38] rozsudku č.j. 7 Ao 6/2021-112). V témže rozsudku pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „*cílem opatření není určitou činnost (pohyb a pobyt) absolutně zakázat a zpětně z tohoto zákazu vyjmout konkrétní aktivity, nýbrž nařídit všem osobám povinnost nosit předepsané ochranné prostředky dýchacích cest na vybraných místech. Ve své podstatě se tedy nejedná o zákaz, ale naopak o příkaz určitého chování. Posuzovanou povinnost proto nelze srovnávat se zásahem do ústavním pořádkem chráněného základního práva svobodně podnikat, jímž se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 106/20, jak činí navrhovatel, neboť v daném případě se jednalo právě o zásah absolutní (ve vztahu ke stanoveným oblastem podnikání).*“
- [63] V rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č.j. 2 Ao 7/2021-157, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že povinnost nosit respirátor (stanovená tehdy právě mimořádným opatřením ze dne 30. 7. 2021) je účinný, potřebný a přiměřený nástroj k potlačování a předcházení epidemie onemocnění covid-19. Soud tehdy shledal, že mimořádné opatření zasahuje do práv jednotlivců v únosné míře a současně stanoví výjimky, které zajišťují, aby v individuálních případech nepůsobilo nepřiměřené zásahy (bod 78 rozsudku č.j. 2 Ao 7/2021-157).
- [64] Uložená povinnost ochrany dýchacích cest chrání zejména právo na život a právo na ochranu zdraví zranitelných členů společnosti ohrožených pandemií onemocnění covid-19. Dále má preventivně chránit práva osob, které by v případě zhoršení epidemiologické situace, přetížení zdravotního systému a následného zavedení intenzivnějších omezení

základních práv, byly kráceny na svých právech, zejména na svobodě pohybu, právu na vzdělání, právu na (včasnou) zdravotní péči (body 57 a 58 rozsudku č.j. 2 Ao 7/2021-157).

- [65] Nejvyšší správní soud tedy již v minulosti vyslovil, že mimořádné opatření zavádějící povinnost nosit ochranu dýchacích cest jako takové není nezákonné, a shledal obecnou povinnost nosit ochranu dýchacích cest za tehdejší situace přiměřenou, účinnou a potřebnou. V rozsudku ze dne 19. 12. 2022, č.j. 2 Ao 2/2022-36, pak Nejvyšší správní soud velmi přiléhavě shrnul, že *„povinnost nošení respirátoru tam, kde v důsledku kumulace osob na jednom místě a ve stejném čase brozí zvýšené riziko šíření koronaviru, se jeví být účinným, potřebným a přiměřeným nástrojem potlačování a předcházení epidemie onemocnění covid-19. Nejvyšší správní soud při posuzování přiměřenosti neshledal žádné excesy, napadené opatření do práv navrhovatelky zasáhlo v dané době ještě únosným způsobem a současně stanovilo výjimky, které zajišťovaly, aby v individuálních případech nepůsobilo nepřiměřené zásahy.“*
- [66] V judikatuře Nejvyššího správního soudu lze pak nalézt odpověď i na námitku, že žalovaný nemohl v mimořádném opatření nařídit zakrytí dýchacích cest, neboť to není v zákoně č. 258/2000 Sb. výslovně uvedeno. V rozsudku ze dne 25. 3. 2021, č.j. 4 As 301/2020-147, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„postup odpůrce, který nařídil konkrétní pravidlo chování na základě výše uvedeného ustanovení ZOVZ (pozn. soudu: zákona č. 258/2000 Sb.) obecně vymezujícího možnost zákazu nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku, je plně v souladu se smyslem a účelem tohoto ustanovení. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že právo na společnost působí a mezilidské vztahy upravuje pomocí pravidel, ze kterých více či méně konkrétně, kogentně či dispozitivně vyplývají práva a povinnosti, co je povoleno a co je zakázáno. Zákonodárce stanovil pravomoc odpůrce k vydání mimořádného opatření dle citovaného ustanovení ZOVZ záměrně obecně, resp. široce, neboť není možné předem zcela přesně předvídat, jaké nové, dříve neznámé onemocnění (jako tomu je právě v případě onemocnění COVID-19) se může objevit, resp. epidemicky se začít šířit v populaci a jaké konkrétní činnosti bude třeba z důvodu likvidace epidemie zakázat či nařídit.“*
- [67] Soud má za to, že zákonodárce sledoval legitimní důvody, když v ustanovení § 69 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. vymezil oprávnění žalovaného nařizovat mimořádná opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku pouze rámcově a ponechal na prováděcím právním předpisu, resp. na samotném mimořádném opatření, aby konkrétně určil jednotlivé zákazy a příkazy. Toto legislativní řešení umožňuje žalovanému pružně reagovat na vývoj výskytu jednotlivých infekčních onemocnění na území státu. Pokud by byly veškeré podrobnosti upraveny zákonem č. 258/2000 Sb., bylo by dle soudu výrazně obtížnější a časově náročnější dosáhnout jejich změny, což by mohlo v některých naléhavých případech, za který lze nepochybně označit existenci pandemie onemocnění covid-19, ohrozit samotný účel právní úpravy, tedy likvidace epidemie a předcházení nebezpečí jejího vzniku.
- [68] Soud dále uvádí, že v rozsudku ze dne 4. 8. 2023, č.j. 2 As 268/2022-29, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že *„adresáti mimořádných opatření jsou povinni se těmito opatřeními řídit jen do doby, kdy je případně správní soud shledá nezákonnými.“* V daném případě soud nezjistil, že by předmětné mimořádné opatření ze dne 30. 7. 2021, ve znění mimořádného opatření ze dne 27. 8. 2021, bylo soudem zrušeno, naopak toto v soudním přezkumu obstálo (v podrobnostech viz odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního č.j. 2 Ao 7/2021-157).
- [69] V daném případě tak soud dospěl k závěru, že meze základních práv a svobod byly v tomto případě stanoveny přímo zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny) a povinnosti z mimořádného opatření jsou proto ukládány *„na základě zákona a v jeho mezích“* (čl. 4 odst. 1 Listiny).

- [70] Žalobkyně dále namítala, že všeobecná povinnost zakrytí dýchacích cest je neslučitelná s čl. 3 ve spojení s čl. 15 odst. 2 Úmluvy. Podle čl. 3 Úmluvy: „*Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.*“ Podle čl. 15 odst. 2 Úmluvy: „*Podle tohoto ustanovení nelze odstoupit od článku 2, kromě úmrtí vyplývajících z dovolených válečných činů, a článku 3, 4 (odstavec 1) a 7.*“ Ve shodě s Nejvyšším správním soudem (srov. např. bod [13] rozsudku ze dne 15. 12. 2021, č.j. 10 Ao 24/2021-60, soud nezpochybňuje subjektivní obtíže, které mohla žalobkyně nebo další fyzické osoby v důsledku nošení respirátoru pociťovat, nicméně nedospěl k závěru, že by se jednalo o obtíže nepřiměřené či takové, které by se daly označit za „*mučení*“, příp. za „*nelidské či ponižující zacházení anebo trest*“, a to ani ve smyslu žalobkyní odkazovaného čl. 1 odst. 1 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. V bodě [74] již odkazovaného rozsudku č.j. 2 Ao 7/2021-157, Nejvyšší správní soud totiž dospěl k závěru, že „*intenzita omezení osobní svobody navrhovatele je ve srovnání s potenciálními zásahy do práv chráněných skupin relativně nízká. Pohyb navrhovatele je omezen toliko na vymezených místech, a to pouze podmínkou povinného nošení respirátoru.*“ Omezení práva žalobkyně na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí dle čl. 7 Listiny a jejího práva na svobodu pohybu a pobytu dle čl. 14 Listiny prostřednictvím nošení respirátoru na vymezených místech tak nelze s ohledem na odkazovanou judikaturu označit za nepřiměřené.
- [71] Soud s přihlédnutím k výše citované judikatuře shrnuje, že správní soudy v minulosti opakovaně dospěly k závěru, že uvedená mimořádná opatření spočívající v povinnosti nosit ochranu dýchacích cest byla přiměřená, přičemž tyto závěry potvrdil také Ústavní soud. V době spáchání přestupku bylo platné a účinné mimořádné opatření ze dne 30. 7. 2021, ve znění mimořádného opatření ze dne 27. 8. 2021. Žalobkyně tedy měla povinnost se uvedeným mimořádným opatřením řídit a dodržovat povinnosti pro ni z něj plynoucími, a žalovaný, resp. příslušná hygienická stanice byly oprávněny vést s žalobkyní řízení o přestupku pro porušení povinnosti vyplývající z daného mimořádného opatření a uložit jí za předmětný přestupek sankci.
- [72] Soud se tak z výše uvedených důvodů neztotožnil s námitkami žalobkyně, že nezakrytí dýchacích cest nebylo možno považovat za protiprávní čin, a proto žalobkyni nemohla být za uvedený přestupek uložena pokuta. V daném případě tak nebylo porušeno žalobkyní odkazované ustanovení čl. 7 odst. 1 věta první Úmluvy („*Nikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem.*“), neboť porušení povinnosti uložené mimořádným opatřením (zde povinnosti nosit na vymezených místech respirátor) lze dle soudu postihnout jako přestupek.
- [73] K poukazu žalobkyně na judikaturu slovenských soudů, soud uvádí, že tato nepochybně může silou své argumentace posloužit i v řízení před českými soudy jako inspirace, nicméně v daném případě poskytuje dostatečné odpovědi na žalobkyní vznesené žalobní námitky judikatura soudů českých, jak na ni soud odkázal dříve v tomto rozsudku.
- [74] Ze všech shora uvedených důvodů proto soud neshledal žalobu důvodnou a podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl.

[75] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 27. srpna 2025

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu