



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Jakuba Camrdu v právní věci žalobce: **Mgr. Bc. K. K.**, zastoupený Mgr. Michalem Nerudou, advokátem sídlem náměstí Čs. legií 500, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 17. 9. 2025, č. j. 52 A 22/2025-62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 15. 2. 2023, č. j. KHSPA 02868/2023/OS-Pce, uznala Krajská hygienická stanice Pardubického kraje žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 92n odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů („zákon o ochraně veřejného zdraví“). Přestupku se žalobce dopustil tím, že dne 19. 8. 2021 v době od 10:45 do 11:05 hodin úmyslně nesplnil povinnost uloženou bodem 2 mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-56/MIN/KAN, vydaného podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví k ochraně zdraví fyzických osob při epidemii, neboť se pohyboval ve vnitřním prostoru budovy Úřadu práce ve Vysokém Mýtě bez stanoveného ochranného prostředku dýchacích cest (nos, ústa). Krajská hygienická stanice žalobci za přestupek uložila pokutu ve výši 1 000 Kč a dále povinnost nahradit náklady správního řízení v paušální výši 1 000 Kč.

[2] Na základě žalobcem podaného odvolání žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 12. 2024, č. j. MZDR 7793/2023-2/PRO, napadené rozhodnutí změnil v rozsahu ustanovení, na jejichž základě byl uložen správní trest pokuty, ve zbytku je pak potvrdil.

[3] Žalobu, kterou žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného, krajský soud zamítl shora označeným rozsudkem ze dne 17. 9. 2025. V odůvodnění krajský soud v první řadě uvedl, že mimořádné opatření žalovaného, které bylo ve věci použito, coby opatření obecné povahy opakovaně obstálo v soudním přezkumu. Zákonné zmocnění k jeho vydání plyne z § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, rámec jeho obsahu pak vymezuje § 69 odst. 1 písm. i) téhož zákona. K obsahu žaloby krajský soud nejprve konstatoval, že žalobce v ní neuvedl konkrétní námitky týkající se skutku, tedy místa, času a způsobu spáchání přestupku. Žalobní body v zásadě odpovídají námitkám uplatněným ve správním řízení, kde se s nimi správní orgány dostatečně zabývaly.

[4] K jednotlivým žalobním bodům krajský soud zdůraznil, že použité mimořádné opatření žalovaného ze dne 30. 7. 2021 existovalo v době spáchání přestupku a ani později nebylo zrušeno. Ani Nejvyšší správní soud neshledal, že by bylo nepřiměřené. Zákon o ochraně veřejného zdraví určil základní meze, tedy možnost stanovit zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Tato možnost byla následně konkretizována opatřením obecné povahy, které stanovilo podmínky pohybu a pobytu osob ve vymezených vnitřních a částečně i vnějších prostorách a ve stanovené době. Stanovením zákazu nedošlo k zásahu do základních práv a svobod občanů. Krajský soud dále odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž jsou obecně známými skutečnostmi, které není třeba dokazovat, jak existence epidemie COVID-19, tak nebezpečnost a smrtelnost této nemoci. Nejvyšší správní soud se vyjádřil i k namítané neúčinnosti a zdravotní škodlivosti zakrývání dýchacích cest. Žalobce přitom nenamítal, že by u něho existovaly zdravotní důvody vylučující použití ochranného prostředku dýchacích cest, což by mohlo vyloučit naplnění skutkové podstaty projednávaného přestupku.

[5] Nesouhlasil-li žalobce s naplněním formální stránky přestupku, poukázal pouze na to, že nebyly dány podmínky pro vydání použitého mimořádného opatření. Samotné jednání, kterým se měl dopustit přestupku, stejně jako jeho podřazení pod zákonnou skutkovou podstatu, však nezpochybnil. Žalobce dále netvrdil ani neprokazoval jednoznačné, konkrétní, s jeho jednáním přímo spojené výjimečné a zvláštní okolnosti, které by vylučovaly naplnění materiální stránky přestupku. Za tyto okolnosti nelze považovat žalobcem uváděnou nikoliv výjimečnou úmrtnost a infekčnost viru, tedy tvrzení fakticky zpochybňující předpoklady pro vydání mimořádného opatření. Na naplnění materiální stránky přestupku nemá vliv ani žalobcem tvrzená škodlivost zakrývání dýchacích cest, nemůže totiž snížit škodlivost žalobcova jednání navenek. Irelevantní je rovněž žalobcem tvrzená manipulace s lidmi. Jednání žalobce bylo v době, kdy k němu došlo, společensky škodlivé. K oslabení jeho škodlivosti nedošlo ani později s ohledem na žalobcem tvrzený následný vývoj situace.

[6] Z žalobcova přístupu k věci samé se jeví být nepochybné, že zvolil postup spočívající v nepoužívání ochranných prostředků dýchacích cest zcela záměrně. Vycházel přitom patrně z přesvědčení, že přijatá omezující opatření jsou v rozporu se svobodnou vůlí jednotlivce. Krajský soud vůči tomuto postoji vyjádřil pochopení a respekt, dodal však, že

pokračování

na svobodu jednotlivce nelze nahlížet jako neomezenou kategorii. Je na místě, aby svoboda jednání jednotlivce byla omezena tam, kde se její projevy mohou dotýkat svobody jednotlivců dalších. Žalobce nezvolil zcela vhodný způsob vyjádření svého „protestu“ proti legálně nastavené vůli většiny.

[7] Krajský soud dodal, že na posouzení věci nemá vliv ani délka přestupkového řízení. Ve věci použité mimořádné opatření žalovaného reagovalo na specifickou epidemickou situaci v době jeho vydání. Epidemická situace se však v průběhu času měnila a tomu odpovídaly také změny či úpravy přijatých opatření. Žalobcem tvrzené skutečnosti, které nastaly v době po spáchání přestupku (omezování nařizování mimořádných opatření, upuštění od jejich dodržování), nemají na závěr o protiprávnosti jeho jednání vliv. Přestupkové řízení trvalo nikoliv krátkou dobu, nicméně v jeho rámci nedošlo k zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby. Žalobci uložený trest nebyl jakkoli přísný a krajský soud ani nezjistil, že by délka přestupkového řízení pro žalobce znamenala nepřiměřenou či nadměrnou zátěž.

II. Kasační stížnost

[8] Žalobce („stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost. Navrhl, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatel zdůraznil, že jádrem sporu není abstraktní otázka legitimacy mimořádných opatření, nýbrž zcela konkrétní otázka, zda bylo v dané věci zákonným způsobem zjištěno a prokázáno, že se skutečně dopustil jednání, které naplnilo všechny znaky skutkové podstaty přestupku.

[10] Namítl, že správní orgány i krajský soud založily rozhodnutí na skutkovém základu, který se neopírá o relevantní důkazní prostředky a byl převzat z nedostatečného úředního záznamu městské policie. Podle krajské hygienické stanice měl stěžovatel porušit mimořádné opatření, které v dané době stanovovalo povinnost nošení roušky v prostorách, kde dochází k přítomnosti alespoň dvou osob ve vzdálenosti menší než 1,5 metru. Tento správní orgán ovšem neprovedl žádné dokazování týkající se skutkových podmínek, na nichž je založena odpovědnost vyplývající z mimořádného opatření. Postupoval tak v rozporu se zásadou materiální pravdy. Neověřil, kolik osob se v relevantním prostoru v daném čase nacházelo, jaká byla jejich vzájemná vzdálenost, zda existovaly oddělující bariéry, ani jak dlouho měla situace trvat. Úřední záznam městské policie neobsahuje popis prostoru ani údaje o měření vzdáleností.

[11] Ani žalovaný v odvolacím řízení neobjasnil, proč považuje za prokázané, že v místě a čase skutku byly splněny všechny podmínky nezbytné pro vznik dané povinnosti. Nereagoval přitom na námitku týkající se podmíněnosti povinnosti přítomností alespoň dvou osob ve vzdálenosti menší než 1,5 metru. Zcela chybí také zmínka o tom, zda byl stěžovatel poučen o možných výjimkách ze zdravotních důvodů a zda byla tato otázka v řízení vůbec posuzována.

[12] Žaloba proti rozhodnutí žalovaného se opírala o dva základní argumentační okruhy, týkající se jednak nedostatečných skutkových zjištění a neprokázání porušení mimořádného opatření, jednak materiální stránky přestupku. Napadený rozsudek je ovšem nepřezkoumatelný. Krajský soud se nevypořádal s konkrétními žalobními námitkami stěžovatele. Všechny námitky shrnul jedinou větou, že „žalobní argumentace odpovídá argumentaci odvolací“. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu přitom odůvodnění rozsudku musí obsahovat konkrétní úvahy, jimiž se soud vypořádal s uplatněnými námitkami.

[13] Krajský soud v napadeném rozsudku dále rezignoval na povinnost ověřit, zda správní orgány skutečně zjistily všechny podstatné okolnosti. Omezil se na obecnou argumentaci o platnosti mimořádných opatření a jejich legitimním cíli, nikoli na přezkum konkrétních skutkových zjištění. Proti stěžovateli tedy byla vyvozena sankční odpovědnost bez jakéhokoli zjištění rozhodných skutkových okolností. Krajský soud pouze potvrdil rozhodnutí správních orgánů, skutečnou soudní kontrolu jejich zákonnosti však neprovedl. Plně přitom převzal formalistické závěry správních orgánů, které přehlédly skutkový znak přítomnosti dvou osob. Nevzal tedy v potaz, že mimořádným opatřením stanovená povinnost nošení ochranného prostředku dýchacích cest není absolutní, nýbrž podmíněná. Napadený rozsudek je postaven na předpokladu, že i bez naplnění konkrétních podmínek mimořádného opatření je povinnost chránit dýchací cesty univerzální. Tento závěr je ovšem neudržitelný, neboť se odchyluje od samotného textu mimořádného opatření a popírá princip právní jistoty. Při posuzování odpovědnosti za porušení mimořádného opatření je nezbytné prokázat naplnění všech jeho skutkových znaků, nikoli pouze deklarovat platnost opatření. Krajský soud ovšem postupoval opačně. Nejprve konstatoval porušení povinnosti a teprve následně se snažil konkretizovat její podstatu ve vztahu ke skutkovému stavu.

[14] Správní orgány namísto aktivního přístupu k objasnění skutkového stavu zaujaly zcela pasivní postoj. Vycházely z neúplných podkladů a neprovedly důkazy navržené stěžovatelem, které směřovaly ke zjištění skutečných vzdáleností a prostorových poměrů. Tím došlo k porušení zásady *in dubio pro libertate*, analogické k zásadě *in dubio pro reo* v trestním procesu. Tam, kde skutkový stav nebyl dostatečně objasněn, měl krajský soud doplnit dokazování. Nelze akceptovat závěr krajského soudu, že „skutkový stav nebyl sporný“.

[15] Stěžovatel též upozorňoval, že jeho jednání nemohlo být společensky škodlivé, neboť k žádnému reálnému ohrožení nedošlo. Pohyboval se v rozlehlé, větrané budově s přepážkami oddělenými plexisklem, klienti byli usměrňováni pořadovým systémem. Jeho kontakt s jinými osobami byl krátkodobý a po upozornění pracovníků byl okamžitě přerušen. Chybí jakýkoli podklad pro závěr, že stěžovatelovo jednání mohlo skutečně vést k ohrožení zdraví jiných osob. Neexistuje jediný důkaz o tom, že by se stěžovatel přiblížil k někomu na vzdálenost menší než 1,5 metru nebo že by s někým hovořil zblízka. Není též doloženo, že by se v dané chvíli v místnosti nacházely dvě osoby v téže části prostoru v rozporu s podmínkami mimořádného opatření. Správní orgány ani krajský soud však neprovedly žádné individuální posouzení materiální stránky a omezily se na paušální závěr, že jakékoli formální porušení mimořádného opatření je typově společensky škodlivé. Zcela chybí úvaha o tom, zda mohlo jednání stěžovatele vůbec způsobit riziko šíření nákazy.

pokračování

Takové odůvodnění zcela pomíjí materiální stránku přestupku a zbavuje tento pojem jakéhokoli korektivního významu.

[16] Samotné naplnění formálních znaků skutkové podstaty není pro vznik odpovědnosti za přestupek postačující. Musí být současně doloženo, že konkrétní jednání mělo nebo mohlo mít společensky škodlivý následek. Posuzovaná protiprávnost musí být reálná a konkrétní, nikoli pouze hypotetická. V daném případě přitom nelze naplnění materiální stránky přestupku dovodit. Pokud jde o význam chráněného zájmu, nelze zpochybňovat, že ochrana veřejného zdraví patří mezi hodnoty zásadní. Z toho však neplyne, že jakékoli porušení mimořádného opatření má automaticky dostatečný stupeň škodlivosti. Způsob provedení činu zde spočíval v krátkodobém sejmutí roušky v prostoru s nízkou hustotou osob. Porušení povinnosti tedy bylo pouze jednorázové, s minimální intenzitou, a bylo okamžitě ukončeno. Následky činu byly nulové, nedošlo k žádnému ohrožení či kontaminaci. Okolnosti případu pak svědčí o minimální míře zavinění. Stěžovatel jednající bez znaků úmyslného odporu, nebyl upozorněn na bezprostřední přítomnost jiné osoby. Správní orgány ani krajský soud se přitom k těmto základním hlediskům, která musí být při hodnocení společenské škodlivosti zvažována, nevyjádřily.

[17] Tato hlediska přitom byla rozhodující též pro naplnění principu proporcionality zásahu veřejné moci do základních práv jednotlivce, který se plně vztahuje i na oblast správního trestání. Uložení sankce v případě, kdy k žádnému konkrétnímu ohrožení nedošlo, představuje též porušení zásady subsidiarity represe (*ultima ratio*), podle níž má být trestání prostředkem krajním, nikoli běžným. Závěr krajského soudu, podle kterého se v podstatě každé porušení mimořádného opatření automaticky považuje za přestupek, ve skutečnosti popírá samotný pojem materiální stránky přestupku a činí z něj prázdnou formuli. V napadeném rozsudku chybí skutečné posouzení materiální stránky přestupku. Krajský soud umožnil mechanicky potrestat i zcela bagatelní jednání, které nezpůsobilo žádné ohrožení. Správní orgány měly v dané situaci využít jiný, mírnější prostředek, například pouhé upozornění nebo poučení o pravidlech chování na veřejnosti. Uložení pokuty, byť nízké, zde plní výlučně represivní, nikoli preventivní funkci. V dané věci převažoval soukromý zájem stěžovatele na nerušeném výkonu jeho práv nad potřebou státu reagovat sankcí.

[18] Správní orgány ani krajský soud nezdůvodnily, proč byly mírnější prostředky vyloučeny. Zejména nebyla vzata v úvahu možnost upustit od uložení sankce či uložit napomenutí. Ochranná funkce zásady *ultima ratio* zajišťuje, aby správní trestání nebylo záměnou za morální odsudek nebo instrument k vynucování konformity. V bagatelních přestupcích bez následku by správní trestání mělo ustoupit principu dozorové benevolence, typickému pro správní dozor v době krizových opatření.

[19] Stěžovatel dále namítl, že dle zásady legality ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod musí každé veřejnoprávní povinnosti odpovídat jasný, srozumitelný a zákonem založený právní základ. Tam, kde je právní povinnost neurčitá nebo nejasná, nelze ji vynucovat sankcí. Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví podléhala v době svého vydání opakovanému soudnímu přezkumu. Soudy konstatovaly, že řada těchto opatření vykazovala znaky neurčitosti a překračovala rozsah zákonného zmocnění podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Občan, který byl povinen se těmito

měnícími se a často rušenými opatřeními řídit, se ocitl v situaci právní nejistoty. Nelze proto spravedlivě požadovat, aby nesl sankci za údajné porušení povinnosti, jejíž přesný rozsah nebyl jasně a srozumitelně vymezen. V případě pochybností o rozsahu povinnosti či o naplnění skutkových znaků přestupku pak měl být zvolen výklad příznivější pro svobodu jednotlivce. Krajský soud však postupoval opačně. Existující pochybnosti nejen o skutkovém naplnění podmínek mimořádného opatření, ale i o samotné platnosti a zákonnosti tohoto opatření, vyložil v neprospěch stěžovatele.

[20] V duchu zásady proporcionality pak měl soud zkoumat, zda uložení pokuty 1 000 Kč, navíc po více než dvou letech od skutku, představuje nezbytný a adekvátní prostředek ochrany veřejného zdraví. Je zřejmé, že nikoli. Pokuta uložená za jednání bez reálného rizika a v době, kdy pandemická opatření již pozbyla účinnosti, postrádá preventivní i represivní funkci a neobstojí v žádném z kroků testu proporcionality.

III. Vyjádření žalovaného

[21] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Zdůraznil, že argumentace žalobce není konzistentní, oproti správnímu řízení a řízení před krajským soudem se změnila. Stěžovatel až do podání kasační stížnosti nerozporoval zjištěný skutkový stav. Během jednání před krajským soudem dokonce prohlásil, že nezpochybňuje, že neměl nasazený ochranný prostředek dýchacích cest, a je na své jednání hrdý. Aktuální argumentace stěžovatele je účelová. Stěžovatel současně přehlíží či dezinterpretuje odůvodnění rozhodnutí správních orgánů i napadeného rozsudku.

[22] Žalovaný dále uvedl, že skutkový stav věci byl zjišťován v takovém rozsahu, aby bylo prokázáno či vyvráceno, že stěžovatel porušil bod 2 mimořádného opatření ze dne 30. 7. 2021. Přítomnost alespoň dvou osob byla prokázána, na místě byl stěžovatel, zasahující strážníci městské policie a minimálně pracovnice Úřadu práce Vysoké Mýto. Z obvyklého běhu věcí je pak zřejmé, že v budově jakéhokoli úřadu se nenacházejí výhradně členové jedné domácnosti.

[23] Tvrdí-li stěžovatel, že nebylo prokázáno nedodržení rozestupů, činí tak poprvé až v kasační stížnosti. Přesto má žalovaný za to, že na dokazování v řízení o ohrožovacím přestupku nelze klást takové požadavky, aby zasahující policisté či strážníci přeměřovali vzdálenost mezi jednotlivými osobami. Postačí znalost obvyklého běhu věcí, kdy na úřadech se nenachází jen jedna osoba a úředník a prostory úřadu neumožňují dodržení rozestupů. Jde o obecně známé skutečnosti. Správní orgány prováděly důkaz obsahem spisu. Skutkový stav byl zjištěn dostatečně a bez důvodných pochybností.

[24] Přestupek podle § 92n odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví je přestupkem ohrožovacím. Pro naplnění jeho skutkové podstaty tudíž postačuje pouhé riziko ohrožení zdraví dalších osob případným přenosem onemocnění. Žalobce v době spáchání přestupku nemusel být nakažen koronavirem způsobujícím onemocnění COVID-19. V řízení nebylo prokázáno, že by se na žalobce vztahovala jakákoliv výjimka ze zákazu pohybu a pobytu bez nasazeného ochranného prostředku dýchacích cest.

pokračování

[25] Správní orgány i krajský soud se též dostatečně podrobně zabývaly materiální stránkou přestupku. V této souvislosti žalovaný odkázal na pasáže odůvodnění rozhodnutí správních orgánů. Počinání stěžovatele je typickým příkladem jednání naplňujícího skutkovou podstatu daného přestupku. Nijak nevybočuje z celé řady obdobných jednání dalších osob. Správní orgány ani krajský soud neshledaly v projednávané věci žádné významné okolnosti, které by vylučovaly materiální znak přestupku.

[26] Nedošlo ani k přepjaté trestní represi či k porušení principu proporcionality. V době pandemie onemocnění COVID-19 docházelo ke spáchání většího množství přestupků spočívajících v nedodržování mimořádných opatření žalovaného v podobě nenošení ochranných prostředků dýchacích cest. Při jejich netrestání by došlo k nárůstu počtu těchto přestupků a k rezignaci na generální prevenci. Orgány ochrany veřejného zdraví přitom nemohou rezignovat ani na prevenci individuální. Dle rozhodnutí krajské hygienické stanice stěžovatel přestupek spáchal úmyslně. Současně stěžovatel při jednání krajského soudu uvedl, že je na své jednání hrdý. Tvzení v kasační stížnosti, že jde o nízké či nedbalostní zavinění, tak není pravdivé.

[27] Pro věc je podstatné, že soudy nikdy neprohlásily samotné stanovení zákazu pohybu a pobytu na určitých místech bez nasazeného ochranného prostředku dýchacích cest za nepřiměřené či nezákonné. Stěžovatel neměl právo svým jednáním ohrozit zdraví osob přítomných v budově úřadu práce. Pokuta ve výši 1 000 Kč byla stěžovateli uložena při samé dolní hranici zákonné sazby a odpovídá rozhodovací praxi krajských hygienických stanic v obdobných případech. Zároveň reflektuje závažnost jednání stěžovatele, přičemž není excesivní.

[28] Některá mimořádná opatření žalovaného sice byla zrušena pro nezákonnost, to však není případ mimořádného opatření aplikovaného v této věci. Bylo tudíž povinností stěžovatele se jím řídit. Mimořádná opatření žalovaného byla řádně zveřejňována na úřední desce žalovaného. Jejich obsah byl silně medializován a průběžně vysvětlován na tiskových konferencích. O obsahu mimořádného opatření tak u stěžovatele nemohly vzniknout žádné legitimní pochyby.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[29] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“)]. Shledal, že kasační stížnost **není důvodná**.

[30] Podstatou sporu je nesouhlas žalobce s tím, že byl shledán vinným a potrestán za spáchání přestupku spočívajícího v úmyslném porušení povinnosti uložené mimořádným opatřením žalovaného vydaným dne 30. 7. 2021 podle § 69 odst. 1 písm. i) a § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví k ochraně zdraví fyzických osob při epidemii onemocnění COVID-19. Konkrétně se stěžovatel pohyboval ve vnitřním prostoru budovy Úřadu práce ve Vysokém Mýtě bez stanoveného ochranného prostředku dýchacích cest.

[31] Nejvyšší správní soud shledal, že ve věci se v podstatné míře liší argumentace uplatněná stěžovatelem v žalobě a v kasační stížnosti. Soudní řízení správní je ovšem ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační [viz zejména § 71 odst. 1 písm. d), odst. 2, § 72 odst. 1 s. ř. s.], přičemž kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Vzhledem k tomu není podle § 104 odst. 4 s. ř. s. kasační stížnost přípustná, opírá-li se *o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*. Toto pravidlo se vztahuje jak na posouzení přípustnosti kasační stížnosti jako celku, tak i na posouzení přípustnosti jednotlivých kasačních námitek (viz např. rozsudky NSS ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49, č. 419/2004 Sb. NSS, ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2009 Sb. NSS, či ze dne 11. 1. 2024, č. j. 7 As 135/2023-41).

[32] V podané žalobě stěžovatel včas uplatnil následující žalobní body. V *prvé* řadě poukazoval na porušení § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví žalovaným při vydávání příslušného mimořádného opatření. V inkriminovanou dobu však v České republice nebyl vyhlášen stav epidemie či pandemie ani nouzový stav, prohlášení o pandemii ze strany mezinárodní organizace (WHO) pak nemá pro Českou republiku žádnou právní závaznost. Za *druhé* stěžovatel namítl protiprávnost použitého mimořádného opatření z důvodu jeho rozporu s čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny. Tvrdil, že žalovaný neměl pravomoc vydat dané mimořádné opatření, nikdo tudíž neměl povinnost zakrývat si dýchací cesty. Současně uvedl, že v letech 2020 až 2022 docházelo k masivnímu porušování lidských práv. Ostatně Nejvyšší správní soud zrušil více než 40 předchozích mimořádných opatření. Za *třetí* stěžovatel uvedl, že „dosud nebyla prokázána příčinná souvislost mezi úmrtími lidí v letech 2020–2022 a údajným virem covid-19“, s tím, že „celá virová manipulace“ je důkazem obrovské arogance a zvěle moci. Vědecké studie a výzkumy, které nepotvrdily či dokonce vyvrátily účinnost zakrývání si dýchacích cest pro ochranu před respiračními nemocemi, nebyly nikde prezentovány. V této souvislosti stěžovatel považoval za tristní, že byl stíhán za přestupek čtyři roky od jeho spáchání, přestože veškerá virová opatření přestala být najednou a bez řádného právního postupu dodržována od 25. 2. 2022. Ve *čtvrtém* žalobním bodu stěžovatel namítl, že dosud nebylo žádným vědeckým výzkumem hodnověrně prokázáno, že „tzv. virové onemocnění“ je infekční, tedy jeho přenositelnost z jedné osoby na druhou. Dodal, že „konstrukt infekčnosti údajného viru coronavirus“ zcela odporuje tzv. Kochovým postulátům. Za *páté* stěžovatel konstatoval, že celý konstrukt epidemie či pandemie je lichý, jelikož dosud nebyl izolován žádný vir, který měl údajnou nemoc způsobit. Nebyl-li izolován vir, nebyla hodnověrně prokázána příčina vyšší úmrtnosti v letech 2020–2022 a celá skutková podstata přestupku je irelevantní. Argumentace žalovaného, že existence viru či jeho infekčnost je notorií, selhává. Nesmyslné pak je tvrzení žalovaného o prokázání existence onemocnění COVID-19 množstvím nakažených a v důsledku toho zemřelých osob. Za *šesté* stěžovatel uvedl, že i kdyby byla dána formální stránka přestupku, což ovšem popírají výše uvedené žalobní body, nebyla v době rozhodování naplněna materiální stránka přestupku. Úmrtnost nebyla nijak výjimečná, infekčnost nebyla nijak extrémní, studie prokázaly škodlivost zakrývání si dýchacích cest. Proti tomu došlo k obrovské manipulaci s lidmi a k masivním zásahům do lidských práv. V *sedmém* žalobním bodu stěžovatel vyčíslil materiální a časové náklady spojené s jeho hájením se v přestupkovém řízení na 17 000 Kč.

pokračování

[33] Při jednání konaném u krajského soudu dne 10. 9. 2025 pak stěžovatel vycházel z již dříve písemně uplatněné argumentace, přičemž zdůraznil tři žalobní body – námitku, že žalovaný neměl pro vydání mimořádného opatření a pro omezení osobní svobody obyvatel zakrytím dýchacích cest zákonnou oporu, tvrzení, že v letech 2020-2022 nebyl vyhlášen žádný nouzový stav či stav epidemie, a poukaz na to, že i kdyby byla naplněna formální stránka přestupku tím, že by bylo mimořádné opatření vydáno v souladu se zákonem, tak nebyla dána materiální stránka přestupku, a to jak v době činu, tak v době rozhodování správních orgánů, kdy už byl znám rozsah manipulace (viz zejména přednes žaloby v čase 3:40 až 18:01 záznamu).

[34] Brojil-li tedy stěžovatel v *kasační stížnosti* komplexně proti zjištění a hodnocení skutkového stavu správními orgány (irelevantní důkazní prostředky, převzetí skutkového základu z nedostatečného úředního záznamu městské policie, neprovedení dokazování zejména ohledně naplnění podmínky plynoucí z mimořádného opatření spočívající v přítomnosti alespoň dvou osob ve vzdálenosti menší než 1,5 metru, dále též ve vztahu k prostorové situaci na místě a délce trvání skutku, pasivní postoj správních orgánů, nevyhovění důkazním návrhům stěžovatele, rozpor se zásadou materiální pravdy, porušení zásady *in dubio pro libertate*), jedná se o nepřipustná tvrzení. Nejvyšší správní soud se jimi nemohl zabývat, protože je stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl. Zároveň se nejedná o skutečnosti, k nimž by měl kasační soud přihlížet z úřední povinnosti.

[35] Stejně tak stěžovatel v řízení před krajským soudem neuplatnil námitky směřující proti konkrétním nedostatkům rozhodnutí žalovaného, kdy podle stěžovatele žalovaný jednak neobjasnil, proč považuje za prokázané, že v místě a čase skutku byly splněny všechny podmínky nezbytné pro vznik povinnosti použít ochranné prostředky dýchacích cest, jednak nereagoval na námitku týkající se podmíněnosti dané povinnosti přítomností alespoň dvou osob ve vzdálenosti menší než 1,5 metru, a dále neučinil zmínku o tom, zda byl stěžovatel poučen o možných výjimkách ze zdravotních důvodů a zda byla tato otázka v řízení vůbec posuzována. I tyto důvody kasační stížnosti jsou tak nepřipustné, protože je stěžovatel mohl uvést již v řízení před krajským soudem, ale neučinil tak. Krajský soud na ně tudíž nemohl reagovat, přičemž se nejedná o skutečnosti, k nimž by měly soudy přihlížet z úřední povinnosti. A vzhledem k § 104 odst. 4 s. ř. s. se jimi nemůže zabývat ani Nejvyšší správní soud.

[36] Stěžovatel v řízení před krajským soudem neargumentoval ani porušením principu proporcionality či zásady subsidiarity trestní represe (*ultima ratio*) při uložení pokuty. Jak uvedeno již výše, stěžovatel v řízení před krajským soudem poukazoval jednak na nezákonnost použitého mimořádného opatření žalovaného, jednak na nedostatek materiální stránky přestupku coby složky vzniku deliktů odpovědnosti. Jeho argumentace se nijak netýkala uloženího správního trestu coby důsledku shledané odpovědnosti. Nejvyšší správní soud se tudíž pro nepřipustnost nemohl zabývat námitkami, že uložení pokuty bylo neproporcionální (nebylo nezbytné a adekvátní) a v rozporu se zásadou subsidiarity, plnilo pouze represivní, nikoli preventivní funkci, resp. že správní orgány měly v dané situaci využít jiný, mírnější prostředek (například pouhé upozornění nebo poučení o pravidlech chování na veřejnosti), nebo že nezdůvodnily, proč byly mírnější prostředky vyloučeny, přičemž nebyla vzata v úvahu možnost upustit od uložení sankce či uložit napomenutí,

popř. že u bagatelních přestupků bez následků by správní trestání mělo ustoupit principu dozorové benevolence. I tyto námitky mohl stěžovatel uplatnit již v řízení před krajským soudem, ale neučinil tak, protože jsou v řízení o kasační stížnosti nepřipustné.

[37] Pokud jde o přípustné námitky, stěžovatel v první řadě poukazoval na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Ta měla spočívat v tom, že se krajský soud nevypořádal s konkrétními žalobními námitkami stěžovatele, které shrnul jedinou větou, že „žalobní argumentace odpovídá argumentaci odvolací“, a následně se jen ztotožnil se závěry žalovaného.

[38] S touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožnil. V první řadě je nutno uvést, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost ovšem není projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka řízení o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp. jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale je objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. např. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, odst. 29, shledal, že konstatování nepřezkoumatelnosti by mělo být vyhrazeno opravdu výjimečným případům, kdy není z odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec patrné hodnocení podstatných důvodů či skutečností.

[39] V nyní projednávané věci napadený rozsudek nepřezkoumatelností netrpí. Jeho odůvodnění je srozumitelné a přesvědčivé. Krajský soud vypořádal všechny žalobní body. Konkrétně se jimi zabýval v bodech 28 až 57 napadeného rozsudku, příslušnou pasáž odůvodnění přitom v bodě 27 uvedl slovy „*Dále soud vypořádává jednotlivé žalobní námitky.*“ V této souvislosti je třeba opětovně poukázat na dispoziční zásadu, jíž je ovládáno řízení před správními soudy. Je to tedy především obsah žaloby, který do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku soudu (např. rozsudky NSS ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014-70, či ze dne 18. 6. 2020, č. j. 1 Afs 47/2020-37). Krajský soud přitom nemusí reagovat na každou jednotlivou dílčí námitku či tvrzení, postaví-li vedle těchto námitek vlastní ucelenou argumentaci, kterou logicky a srozumitelně vyloží tak, že není namístě pochybovat o správnosti jeho závěrů. Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (k tomu srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, či bod 41 rozsudku NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, i s citací dalších rozhodnutí Ústavního soudu).

[40] V nyní projednávané věci přitom stěžovatel ani konkrétně neuvedl, který jeho řádně a včas uplatněný argument krajský soud oslyšel. Pokud pak krajský soud v bodě 26 napadeného rozsudku konstatoval, že „*[ž]alobní námitky v zásadě odpovídají odvolacím námitkám, resp. námitkám uplatněným v řízení před prvostupňovým orgánem*“, odpovídá tento závěr obsahu správního spisu. Není pravdou, že by se krajský soud následně *pouze*

pokračování

ztotožnil s názory správních orgánů. Uvedl sice, že námitky uplatněné stěžovatelem ve správním řízení byly správními orgány dostatečně vypořádány, přičemž dodal, že v dalším textu případně jen odkáže na příslušnou část jejich rozhodnutí. Tak však ve skutečnosti nečinil a vůči každému z uplatněných žalobních bodů přehledným a jasným způsobem vyjádřil, jak na řešenou problematiku nahlíží.

[41] Stěžovatel dále namítl, že krajský soud rezignoval na povinnost ověřit, zda správní orgány skutečně zjistily všechny podstatné okolnosti, omezil se na obecnou argumentaci o platnosti mimořádných opatření a jejich legitimním cíli, nikoli na přezkum konkrétních skutkových zjištění, přičemž přehléd, že mimořádným opatřením stanovená povinnost nošení ochranného prostředku dýchacích cest není absolutní, nýbrž podmíněná.

[42] Tato námitka souvisí s výše uvedeným. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval, rozsah a obsah soudního přezkumu, který se promítá do odůvodnění rozsudku, je v podstatné míře předurčen obsahem žaloby. Nebrojí-li žalobce v žalobě proti určitým skutkovým či právním postupům a závěrům správních orgánů, může se soud touto problematikou zabývat v zásadě pouze tehdy, pokud by se jednalo o vadu, k níž musí přihlížet z úřední povinnosti. Jinak totiž soud, není-li stanoveno jinak, dle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumává napadené výroky správního rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů. V nyní projednávané věci stěžovatel v řízení před krajským soudem nesměřoval svá žalobní tvrzení vůči skutkovým zjištěním správních orgánů ani vůči jejich podřazení pod danou skutkovou podstatu přestupku. Vzhledem k tomu, že z ničeho není patrné, že by se jednalo o okolnosti, k nimž by měl soud přihlížet z úřední povinnosti (což neplyne ani z kasační stížnosti), lze konstatovat, že krajský soud postupoval správně, pokud v namítaném rozsahu nepřekročil mantinely dispoziční zásady vyjádřené v § 75 odst. 2 s. ř. s.

[43] Stěžovatel dále v kasační stížnosti nepřipustně (viz shora) namítl, že správní orgány neprovedly dostatečné dokazování, a to zejména ke zjištění skutečných vzdáleností a prostorových poměrů. K tomu ovšem připojil poznámku, že tam, kde skutkový stav nebyl dostatečně objasněn, měl krajský soud doplnit dokazování.

[44] Nejvyšší správní soud k této obecné námitce uvádí, že ze soudního řádu správního taková automatická povinnost neplyne. Smyslem přezkumu ve správním soudnictví je soudní kontrola činnosti správního orgánu, nikoli její nahrazení. Správní soudy sice rozhodují v plné jurisdikci, a mají tudíž pravomoc dokazováním nejen prověřit a upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán při svém rozhodování vycházel, ale mají také možnost zjistit nové skutečnosti jako podklad pro své rozhodnutí. Judikatura nicméně zdůrazňuje, že správní soudy musí zvážit rozsah doplňování dokazování tak, aby nenahrazovaly právě činnost správního orgánu a jeho nedostatečná skutková zjištění (srov. např. rozsudky NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, ze dne 2. 2. 2016, č. j. 8 Ads 146/2015-36, ze dne 18. 10. 2023, č. j. 2 As 87/2022-71, či ze dne 31. 1. 2024, č. j. 3 Afs 246/2023-44). Limitem, kdy správní soud musí sám přistoupit k provedení dokazování, či tak naopak učinit nesmí, je v obecné rovině rozsáhlost či zásadnost dokazování (např. rozsudky NSS ze dne 23. 10. 2008, č. j. 1 As 45/2008-56, či ze dne 9. 5. 2023, č. j. 9 As 88/2023-44).

[45] V nyní projednávané věci krajský soud prostor pro doplňování dokazování správně neshledal. Ostatně stěžovatel v řízení před krajským soudem ani nebrojil proti skutkovému stavu zjištěnému správními orgány (viz shora) a nenavrhoval v tomto ohledu žádné důkazy. Tak přitom nečinil ani ve správním řízení. Závěr krajského soudu v bodě 16 napadeného rozsudku, že „[z]jištěný skutkový stav nebyl předmětem sporu stran“, plně odpovídá obsahu soudního spisu.

[46] Stěžovatel se dále mýlí, pokud tvrdí, že správní orgány ani krajský soud neprovedly individuální posouzení materiální stránky přestupku. Krajská hygienická stanice tak učinila na str. 6 rozhodnutí o přestupku, žalovaný na str. 8 a 9 rozhodnutí o odvolání, krajský soud se pak materiální stránkou přestupku dostatečně zabýval v rozsahu žalobních tvrzení v bodech 47 až 52 napadeného rozsudku.

[47] Jak plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu, obecně lze vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2020, č. j. 9 As 173/2020-32, body 57-58). V obvyklých situacích tedy bude materiální stránka přestupku dána, jen ve výjimečných a zvláštních situacích dána nebude. To platí tím spíše u přestupků ohrožovacích (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2016, č. j. 6 As 187/2016-23, bod 20).

[48] Správní orgány i krajský soud v nyní projednávané věci správně určily, že daný přestupek je svou povahou ohrožovacím deliktem. Nejvyšší správní soud pak souhlasí s jejich závěrem učiněným v návaznosti na popis skutku a na odůvodnění použitého mimořádného opatření, že pohybem bez stanovené ochrany dýchacích cest ve vnitřních prostorách budovy úřadu práce, kde se nacházely další osoby (přínejmenším strážníci městské policie a pracovníci úřadu práce), stěžovatel ohrozil zájem společnosti na ochraně života a zdraví obyvatel formou snížení rizika přenosu koronaviru. Lze mít oprávněně za to, že jednání stěžovatele mohlo nepochybně vést k ohrožení smyslu a účelu dané regulace a zároveň nebezpečnost jeho jednání nebyla *zásadním způsobem* snižována zvláštními okolnostmi případu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 9. 4. 2015, č. j. 7 As 63/2015-29, či ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2 Ads 83/2019-26).

[49] Krajský soud se zabýval všemi skutečnostmi, na něž stěžovatel poukázal jako na okolnosti, které by měly škodlivost jeho jednání snižovat. Tvrdil-li pak stěžovatel v kasační stížnosti, že roušku sejmul krátkodobě, jednorázově, a porušení povinnosti ihned ukončil, a dále, že okolnosti svědčí o minimální míře zavinění, neboť jednal bez znaků úmyslného odporu, přičemž nebyl upozorněn na bezprostřední přítomnost jiné osoby, jsou tato tvrzení v přímém rozporu s tím, co uváděl při jednání soudu, kde konstatoval, že se k danému skutku hrdě hlásí, neboť bylo jeho občanskou povinností hájit lidská práva a nepodrobit se

pokračování

zvůli moci (v čase 4:15 až 5:00 záznamu). V průběhu jednání též popsal, že byl při návštěvě úřadu práce konfrontován s přivolanými policisty, kteří s ním na místě projednávali nepoužívání ochranných prostředků dýchacích cest. Ani Nejvyšší správní soud tedy nemá pochyb o naplnění materiální stránky přestupku v daném případě.

[50] Pokud pak stěžovatel obecně poukázal na porušení zásady legality spočívající v tom, že uložená veřejnoprávní povinnost neměla jasný, srozumitelný a zákonem založený právní základ, Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud se danou problematikou podrobně zabýval v bodech 19 až 24 a dále v bodech 28 až 45 napadeného rozsudku. S odkazem na přílehuovou judikaturu zejména zdůraznil, že použité mimořádné opatření žalovaného bylo jakožto opatření obecné povahy opakovaně přezkoumáno Nejvyšším správním soudem a nebylo zrušeno (viz usnesení NSS ze dne 4. 11. 2021, č. j. 2 Ao 9/2021-155, a rozsudek ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021-157, ústavní stížnost proti tomuto rozsudku Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 18. 1. 2022, sp. zn. II. ÚS 3385/21). Zákonné zmocnění k vydání mimořádného opatření žalovaným při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku pak je obsaženo v § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví. Rámec jeho obsahu vymezuje § 69 odst. 1 písm. i) téhož zákona [srov. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63].

[51] Odkazoval-li stěžovatel v kasační stížnosti na to, že jiná mimořádná opatření byla soudy zrušena a právní postavení občanů tak bylo nejisté, lze konstatovat, že nepostavil proti závěrům krajského soudu odpovídající oponenturu. Povinnost, která byla v dané věci předmětem sporu, byla stanovena dostatečně jasně a srozumitelně. Nebyly tak dány pochybnosti, na jejichž základě by měl krajský soud obsah mimořádného opatření žalovaného vyložit ve prospěch stěžovatele.

VI. Závěr a náklady řízení

[52] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[53] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. podle úspěchu ve věci. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, dle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 24. dubna 2026

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu