



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobce: **P. K.**
bytem X
zastoupený K. T., obecnou zmocněnkyní
bytem X

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 00 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2024, č. j. MZDR 23024/2022-2/PRO

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Krajská hygienická stanice Plzeňského kraje (dále jen „*prvoinstanční orgán*“) výrokem I rozhodnutí ze dne 14. 6. 2022, č. j. KHSPL 15357/2022 (dále jen „*prvoinstanční*“

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

rozhodnutí“), uznala žalobce vinným ze spáchání přestupku z nedbalosti podle § 92n odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění ke dni 29. 11. 2021 (dále též „ZOOVZ“), kterého se dopustil tím, že se dne 29. 11. 2021 v čase od 11:50 do 12:00 hodin pohyboval ve vnitřním prostoru prodejny „Moje Trafika“ na adrese Sušická 29 v Plzni, aniž měl zakrytá ústa a nos ochranným prostředkem dýchacích cest. Tím žalobce porušil zákaz pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa), kterými jsou 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, které brání šíření kapének (dále jen „respirátor“), ve vnitřních prostorech staveb, které slouží jako prodejna, dle mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 27. 10. 2021, účinného od 1. 11. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-61/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření č. j. MZDR 15757/2020-62/MIN/KAN ze dne 10. 11. 2021, účinného od 15. 11. 2021 (dále jen „Mimořádné opatření“), neboť nesplnil povinnost uloženou mimořádným opatřením vydaným podle § 80 odst. 1 písm. g) ZOOVZ. Výrokem II prvoinstančního rozhodnutí uložil prvoinstanční orgán žalobci podle § 92n odst. 3 písm. a) ZOOVZ ve spojení s § 93 a § 46 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), pokutu ve výši 1 000 Kč.

2. Žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 6. 2024, č. j. MZDR 23024/2022-2/PRO (dále jen „napadené rozhodnutí“), změnil výrok II prvoinstančního rozhodnutí tak, že slova „podle ust. § 92n odst. 3 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví“ nahradil slovy „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“ a vypustil z něj slova „ust. § 93 a“. Ve zbytku žalovaný napadeným rozhodnutím prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.
3. Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce u zdejšího soudu žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s. spojenou s návrhem na zahájení incidenčního přezkumu Mimořádného opatření jakožto opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s.
4. Zdejší soud usnesením ze dne 26. 9. 2024, č. j. 57 A 62/2024–166, návrh žalobce postoupil podle § 7 odst. 5 s. ř. s. k vyřízení Nejvyššímu správnímu soudu.
5. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 9. 1. 2025, č. j. 4 Ao 1/2024-230, návrh žalobce na zrušení (prohlášení nicotnosti) Mimořádného opatření odmítl (dále jen „odmítací usnesení“). Usnesením ze dne 22. 12. 2025, č. j. 4 Ao 1/2024-242, následně Nejvyšší správní soud vrátil věc zdejšímu soudu.
6. Tímto rozsudkem soud rozhodl o předmětu řízení, nevyčerpaného odmítacím usnesením, tedy o žalobě žalobce, jíž se domáhal zrušení napadeného rozhodnutí.

II.

Žaloba a vyjádření žalovaného k žalobě

7. Žalobce svou žalobu odůvodnil tím, že správní orgány v řízení aplikovaly nicotné, resp. nezákonné Mimořádné opatření. Dále žalobce namítl, že příslušným orgánem nebyla provedena řádná kontrola podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“), bez níž nelze zahájit přestupkové řízení ani vydat příkaz.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

8. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Žalovaný uvedl, že Policie ČR pouze oznámila podezření ze spáchání přestupku, a proto nebyl nutný kontrolní postup podle kontrolního řádu. Podle žalovaného nebylo Mimořádné opatření nicotné ani nezákonné.

III.

Jednání soudu

9. Při jednání účastníci setrvali na svých dosavadních procesních stanoviscích. Žalobce uvedl, že správní orgány neprokázaly, že spáchal přestupek a že policejní záznam nemohl sloužit jako důkaz o přestupku žalobce. Žalobce poukázal na to, že hygienické stanice v některých případech postupovaly podle kontrolního řádu a v jiných (jako u žalobce) nikoli. Zmocněnkyně žalobce uvedla, že ona sama se stejně jako žalobce v covidové době pohybovala bez roušky, kdy v jejím případě hygienická stanice uzavřela, že o přestupek nešlo. Dále žalobce argumentoval ve vztahu k ohrožovací povaze stíhaného deliktu. Žalovaný měl napadené rozhodnutí za zákonné.
10. Zmocněnkyně žalobce žádala při jednání soud o sdělení předběžného názoru a o poučení, zda tvrdila a prokázala všechny potřebné skutečnosti. Soud takto nepostupoval, protože v řízení před správními soudy se na rozdíl od řízení občanskoprávního neaplikuje § 118a o. s. ř. Správní soud není povinen účastníku řízení před rozhodnutím ve věci poskytnout poučení, že jeho tvrzení jsou nedostatečná nebo dosud nebyla prokázána, a vyzývat jej k doplnění tvrzení a důkazních návrhů (viz např. recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2025, č. j. 2 As 25/2025-32, nebo rozsudky téhož soudu ze dne 24. 5. 2024, č. j. 3 As 55/2023-44, body 33 a násl., ze dne 18. 10. 2023, č. j. 7 Afs 392/2021-28, bod 30, ze dne 31. 5. 2023, č. j. 4 As 142/2023-55, bod 31, ze dne 22. 7. 2022, č. j. 10 Ads 303/2020-52, bod 15, ze dne 27. 2. 2020, č. j. 4 Ads 244/2018-131, bod 65, ze dne 6. 4. 2017, č. j. 7 As 215/2016-43, bod 16, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 2258/19, bod 14). Podmínky pro postup podle § 49 odst. 4 in fine s. ř. s. ve věci žalobce nenastaly.

IV.

Posouzení věci soudem

11. V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Přezkumná činnost soudu dále respektovala dispoziční zásadu vyjádřenou v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 in fine a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. Povinností žalobce bylo proto tvrdit, z jakých skutkových či právních důvodů bylo napadené rozhodnutí správního orgánu nezákonné.
12. Napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 12. 7. 2024 (srov. poštovní doručenkou ve správním spisu). Žalobce podal žalobu proti napadenému rozhodnutí podáním došlým soudu dne 12. 9. 2024 (srov. č. l. 15 soudního spisu), a žaloba byla tedy včasná (srov. § 72 odst. 1 s. ř. s.).
13. Žaloba je nedůvodná.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

14. § 80 odst. 1 písm. g) ZOOVZ stanoví, že ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku.
15. Podle § 69 odst. 1 písm. i) ZOOVZ je mimořádným opatřením při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.
16. Výrokem I v odstavci 1 písm. a) bod i) Mimořádného opatření byl všem osobám ve vnitřních prostorech staveb, které slouží jako prodejna, zakázán pohyb a pobyt bez respirátoru.
17. Mimořádné opatření bylo zrušeno dne 14. 3. 2022 mimořádným opatřením žalovaného ze dne 10. 3. 2022, č. j. MZDR 8789/2022-1/MIN/KAN (viz body 6 a 11 odmítacího usnesení).
18. V oddílu II v bodech 1 až 83 na str. 2 až 23 žaloby žalobce uvedl, proč je podle něj Mimořádné opatření nicotné, resp. nezákonné. Zdejší soud byl povinen posoudit žalobcem tvrzenou nicotnost a nezákonnost Mimořádného opatření, jelikož žalobce napadl žalobou napadené rozhodnutí, které Mimořádné opatření aplikovalo (viz body 13 a 14 odmítacího usnesení). Zjistil-li by soud nicotnost nebo nezákonnost Mimořádného opatření, představovalo by to důvod pro zrušení aplikujícího napadeného rozhodnutí. V takovém případě by totiž zdejší soud při posouzení důvodnosti žalobních námitek proti napadenému rozhodnutí (nicotné nebo nezákonné) Mimořádné opatření incidentně neaplikoval a nosný důvod napadeného rozhodnutí (naplnění skutkové podstaty přestupkového jednání žalobce nedodržením Mimořádného opatření) by odpadl (srov. body 13 a 14 odmítacího usnesení).
19. Žalobcem namítané důvody nicotnosti a nezákonnosti Mimořádného opatření byly již vypořádány rozhodnutími Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud ostatně v bodě 14 odmítacího usnesení výslovně uvedl, že při posouzení těchto námitek žalobce má zdejší soud vycházet z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v nichž posuzoval návrhy na zrušení Mimořádného opatření či obdobných mimořádných opatření, a na některá z nich příkladmo odkázal. Tyto relevantní závěry Nejvyššího správního soudu jakožto vrcholného soudního orgánu ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví podle § 12 odst. 1 s. ř. s. shrnuje zdejší soud následovně.
20. Usnesením ze dne 24. 3. 2022, č. j. 10 Ao 26/2021-187, Nejvyšší správní soud odmítl návrh na zrušení Mimořádného opatření pro zjevnou neopodstatněnost a v odůvodnění tohoto usnesení shrnul svou dosavadní judikaturu ve věcech přezkumu mimořádných opatření týkajících se povinnosti nosit ochranu dýchacích cest. Nejvyšší správní soud učinil závěr, že v tehdejší situaci představovala povinnost nosit respirátor účinný, potřebný a přiměřený nástroj potlačování a předcházení epidemie onemocnění covid-19. Mimořádná opatření zasahovala do práv jednotlivců v únosné míře a současně stanovila výjimky, které zajišťovaly, aby v individuálních případech nepůsobila nepřiměřené zásahy. Nejvyšší správní soud jednoznačně uvedl, že mimořádná opatření zavádějící povinnost nosit ochranu dýchacích cest jako takovou nebyla nezákonná, jelikož obecná povinnost nosit respirátor za tehdejší situace byla přiměřená, účinná a potřebná. Nejvyšší správní soud uzavřel, že je na první pohled jednoznačné a nesporné, že neexistuje reálná možnost, aby soud zrušil napadené opatření na základě návrhu podaného tamní návrhovatelkou. Mimořádné opatření shledal Nejvyšší správní soud přes námitky

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

přezkoumatelným a dostatečně odůvodněným a akcentoval, že otázky, které jsou řešeny v souvislosti s mimořádnými opatřeními, jsou často ryze odborné. Při přezkumu mimořádných opatření je podstatné, zda jeho odůvodnění vychází z odborných podkladů svědčících zvolenému řešení, a soudy by do této odborné úvahy zásadně neměly vstupovat (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2022, č. j. -187, body 15, 16, 21, 22 a 24 a tam odkazovaná judikatura, zejména rozsudky 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, ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021-157, ze dne 2. 2. 2022, č. j. 8 Ao 2/2022-53, ze dne 9. 3. 2022, č. j. 10 Ao 28/2021-36, a ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 Ao 25/2021-51). Ústavní stížnost proti uvedenému usnesení byla odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost usnesením Ústavního soudu ze dne 26. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 1450/22. Ústavní soud postup Nejvyššího správního soudu v této a obdobných věcech aproboval (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 1450/22, body 10 a 13).

21. Stejně tak v bodech 12 a 13 usnesení ze dne 17. 3. 2022, č. j. 10 Ao 31/2021-80 (shodně i v bodě 8 usnesení ze dne 17. 12. 2021, č. j. 10 Ao 23/2021-102), Nejvyšší správní soud uvedl, že povinnost nosit respirátor stanovená Mimořádným opatřením je účinný, potřebný a přiměřený nástroj potlačování a předcházení epidemie onemocnění covid-19 a Mimořádné opatření zasahuje do práv jednotlivců v únosné míře a současně stanoví výjimky, které zajišťují, aby v individuálních případech nepůsobilo nepřiměřené zásahy. Mimořádné opatření zavádějící povinnost nosit ochranu dýchacích cest jako takové není nezákonné. Soud podotýká, že i v řízení sp. zn. 10 Ao 23/2021 tamní návrhovač ve vztahu ke konkrétnímu Mimořádnému opatření též namítal, že v odůvodnění Mimořádného opatření chybí zpráva o hodnocení rizik, že odůvodnění nemá oporu v odborných podkladech, že opatření nepřispívá ke snížení rizika přenosu onemocnění covid-19 a že jeho cílem je nepřezkoumatelná a epidemiologicky neodůvodněná hodnota minimalizace přenosu (viz bod 2 usnesení ze dne 17. 12. 2021, č. j. 10 Ao 23/2021-102). I v těchto věcech byly ústavní stížnosti odmítnuty pro zjevnou neopodstatněnost (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2022, sp. zn. I. ÚS 1316/22, a ze dne 29. 3. 2022, sp. zn. I. ÚS 3478/21).
22. Zdejší soud vyšel i z bodu 12 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2021, č. j. 10 Ao 24/2021-60, kde Nejvyšší správní soud vysvětlil, že uložená povinnost ochrany dýchacích cest chrání zejména právo na život a právo na ochranu zdraví zranitelných členů společnosti ohrožených epidemií onemocnění covid-19 a má preventivně chránit práva osob, které by v případě zhoršení epidemické 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. Jako vhodný nástroj potlačování epidemie onemocnění covid-19 obstála i povinnost nošení ochrany dýchacích cest uložená osobám s protilátkami, včetně osob očkovaných, jelikož očkování ani protilátky zcela nevyklučují hrozbu nákazy touto nemocí ani její přenos. Nejvyšší správní soud tehdy zdůraznil, že méně intenzivní a krátkodobá omezení některých základních práv, o nichž lze z rozumných důvodů mít za to, že brání zesílení epidemie, mohou být nezbytným nástrojem prevence před opakováním intenzivnějších zásahů.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

23. Jako relevantní vyhodnotil zdejší soud i následující závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 4. 11. 2021, č. j. 2 Ao 15/2021-94 (zde šlo o mimořádné opatření ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-56/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření ze dne 27. 8. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-58/MIN/KAN). Nejvyšší správní soud se i v této věci zabýval tím, zda mimořádné opatření právně souladně ukládalo povinnost zakrýt si dýchací cesty po dobu pobytu na vymezených místech předepsanými ochrannými prostředky, ač tím byly omezeny základní práva a svobody (viz bod 25 usnesení). Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že odůvodnění mimořádného opatření vyhovělo požadavkům pandemického zákona a obstálo jako přesvědčivý celek, který nezavdává zásadní pochybnosti o procesu jeho tvorby (viz bod 32 usnesení). Mimořádné opatření nebylo nepřiměřené, zasahovalo do práv adresátů únosným způsobem a současně stanovilo výjimky, které zajišťovaly, aby v individuálních případech nepůsobilo nepřiměřené zásahy. Nejvyšší správní soud konstatoval, že úkolem soudu není posuzovat vhodnost zvolených opatření, což náleží veřejné správě, jelikož rolí soudu je posouzení zákonnosti opatření (viz bod 35 usnesení). Omezení některých základních práv, o nichž lze z racionálních důvodů mít za to, že brání zesílení epidemie onemocnění covid-19, mohly být nezbytným nástrojem prevence před opakováním intenzivnějších zásahů. Při vydávání mimořádných opatření se nehledá pouze rovnováha mezi omezením základních práv jednotlivců na straně jedné a zajišťováním abstraktně vymezených veřejných zájmů (např. hospodářský růst) na straně druhé, nýbrž se poměřují vzájemně konkurující základní práva a hledá se cesta, jak dostat z nich plynoucím pozitivním závazkům a současně je co nejméně a spravedlivě omezit. Mimořádné opatření stanovilo povinnost nosit ochranu dýchacích cest tam, kde bylo zvýšené riziko přenosu a zároveň snižovaná možnost dodržet bezpečný odstup od jiných osob. Intenzita omezení svobody pohybu byla ve srovnání s potenciálními zásahy do práv chráněných skupin relativně nízká. Pohyb byl omezen toliko na vymezených místech, a to pouze podmínkou povinného nošení respirátoru. Opatření na omezený čas podmiňovalo pohyb na rizikových místech nasazením ochranného prostředku dýchacích cest, aby chránilo práva primární a sekundární chráněné skupiny ohrožená nikoli triviální, byť postupně se zmenšující hrozbou. Vzhledem k závažnosti chráněných práv a potenciální dočasnosti tohoto omezení nešlo o nepřiměřené opatření (viz body 37, 38, 40 až 43 usnesení).
24. Předmětem nynějšího řízení před zdejším soudem není a nemůže být návrh žalobce na prohlášení nicotnosti Mimořádného opatření, jelikož o něm již (výslovně) rozhodl Nejvyšší správní soud výrokem I odmítacího usnesení. Zdejší soud by překročil předmět řízení, pokud by vyslovil nicotnost Mimořádného opatření podle § 76 odst. 2 s. ř. s. (srov. bod 13 odmítacího usnesení). Pokud by soud zjistil nicotnost Mimořádného opatření, pokud lze vůbec o nicotnosti opatření obecné povahy, která by nezakládala jeho nezákonnost, uvažovat, pak by to bylo bez dalšího důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, jelikož jeho nosným důvodem byla aplikace Mimořádného opatření.
25. Mimořádné opatření není nicotné ani nezákonné z důvodů namítaných žalobcem v žalobě.
26. Soud předesílá, že trpělo-li by Mimořádné opatření tak závažnými vadami, které by vyvolávaly jeho nicotnost a bylo-li by na něj třeba hledět jako na neexistující a zdánlivé opatření obecné povahy, které nezakládá žádné právní následky bez ohledu na to, že jeho nicotnost nebyla výslovně deklarována, musel by Nejvyšší správní soud, který zákonnost

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Mimořádného opatření opakovaně posuzoval, takové závažné vady zjistit i bez návrhu (srov. bod 13 odmítacího usnesení a tam uvedená judikatura). Nejvyšší správní soud nicotnost Mimořádného opatření neshledal v žádném z řízení sp. zn. 10 Ao 23/2021, 10 Ao 24/2021, 10 Ao 25/2021, 10 Ao 26/2021, 10 Ao 27/2021, 10 Ao 28/2021 a 10 Ao 31/2021-80, která o zákonnosti Mimořádného opatření vedl.

27. Obecně platí, že jen závažná a zjevná vada vyvolává nicotnost správního aktu (srov. § 76 odst. 2 soudního řádu správního). Jinak tomu může být u zvláštních skutkových podstat nicotnosti vymezených zákonem nebo judikaturou. Otázka, zda správní orgán mohl v opatření obecné povahy stanovit určitou konkrétní podobu omezení práv dotčených osob, je zpravidla otázkou zákonnosti opatření obecné povahy, při jejímž zkoumání je soud podle § 101d odst. 1 soudního řádu správního, vázán rozsahem a důvody návrhu, nikoliv otázkou nicotnosti ve smyslu § 76 odst. 2 soudního řádu správního (viz právní věty usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS). Nicotnost představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevů vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva k něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, č. 793/2006 Sb. NSS, nebo recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2025, č. j. 1 As 275/2024-37, bod 26).
28. Žalobce v žalobě neuvedl žádné důvody, které by vedly k závěru, že žalovaný nebyl vůbec věcně příslušný k vydání Mimořádného opatření, že by Mimořádné opatření trpělo vadami, jež by ho činily zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž by ho nebylo lze vůbec považovat za opatření obecné povahy, tedy, souhrnně vyjádřeno, vadami závažnými a zjevnými způsobujícími nicotnost opatření obecné povahy (srov. § 77 odst. 1 a § 171 správního řádu). Žalobcem uvedené žalobní námitky neobstojí ani jako důvody nezákonnosti Mimořádného opatření.
29. V bodech 1 až 11 odstavce II.A. žaloby žalobce tvrdil, že Mimořádné opatření bylo vydáno v souvislosti s „vyhlášením pandemie COVID-19 v březnu 2020 Světovou zdravotnickou organizací“. Žalobce namítl, že právním a skutkovým základem Mimořádného opatření nemohla být vyhlášená pandemie covid-19, jelikož tato pandemie nebyla vyhlášená v příslušné právní formě Světovou zdravotnickou organizací, tudíž ministr zdravotnictví neměl pravomoc vydat Mimořádné opatření z důvodu pandemie covid-19. Z toho žalobce dovodil nicotnost Mimořádného opatření.
30. Námitky nebyly důvodné, protože v Mimořádném opatření není uvedeno, že bylo vydáno v souvislosti s „vyhlášením pandemie COVID-19 v březnu 2020 Světovou zdravotnickou organizací“ tak, jak tvrdí žalobce. Námitky ze stejného důvodu nemohly založit ani důvod nezákonnosti Mimořádného opatření. Soud pro nadbytečnost neprovedl žalobcem navržené důkazy v bodech 1, 6 a 7 odstavce II.A. žaloby (viz č. l. 33 až 38 soudního spisu),

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

neboť měly prokazovat tvrzení žalobce o krocích WHO, které byly pro posouzení důvodnosti námitek žalobce irelevantní.

31. V bodech 12 až 22 odstavce II.B. a II.C. žaloby žalobce namítl nicotnost Mimořádného opatření z důvodu, že zákon neomezuje svobodu pohybu a pobytu na veřejnosti bez zakrytí dýchacích cest, takové omezení leží mimo působnost § 69 odst. 1 písm. a) až h) ZOOVZ a že adresátem Mimořádného opatření byla dcera žalobkyně, ač nebyla osobou podezřelou z nákazy.
32. Námitky nebyly důvodné. Žalobcem sporovanou pravomoc ministerstva zdravotnictví k vydání mimořádného opatření potvrdil výslovně Nejvyšší správní soud. Ten vysvětlil, že ministerstvo zdravotnictví mělo pravomoc nařídit plošné nošení ochranných prostředků dýchacích cest zdravým osobám podle § 69 odst. 1 písm. i) ZOOVZ. Opatření ukládající povinnost zdravým osobám, které nejsou podezřelé z nákazy, nepřekročilo meze pravomocí ministerstva podle § 69 odst. 1 písm. i) ZOOVZ. 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 § 69 odst. 1 písm. g) ZOOVZ. Opatření se ani s odkazem na § 69 odst. 1 písm. i) ZOOVZ nesnaží obcházet úzce vymezenou osobní působnost, kterou pro omezování určitých specifických činností stanoví § 69 odst. 1 písm. b) ZOOVZ (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021-157, body 50 až 54). Odkaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, č. j. 6 Ao 11/2021-48, byl stejně jako v obdobných věcech odmítnut Nejvyšším správním soudem tím, že v něm se jednalo o hodnocení procesu přijetí opatření a šlo o zásah do práva na soukromí, práva na rodinný život, práva shromažďovacího a práva na náboženskou svobodu, a to v úplně jiném rozsahu a za jiných okolností, které je u opatření obecné povahy vždy třeba posuzovat individuálně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2025, č. j. 9 As 254/2024-80, bod 28). Námitky z uvedených důvodů nemohly založit ani nezákonnost Mimořádného opatření. Žalobní tvrzení o nenakažlivosti dcery žalobkyně považoval soud za překlep, jelikož žalobce se na jiném místě žaloby o dceři nezmiňoval a v následném podání překlep opravil. Soud pro nadbytečnost neprovedl žalobcem navržený důkaz v bodě 20 odstavce II.B. žaloby (viz č. l. 39 soudního spisu), neboť měl prokazovat tvrzení žalobce o neexistenci důkazu o jeho nakažlivosti, které bylo pro posouzení důvodnosti námitek žalobce irelevantní.
33. V bodech 23 až 32 odstavce II.D. žaloby a v bodech 57 až 62 odstavce II.I. žaloby žalobce namítl nicotnost Mimořádného opatření z důvodu absence vědeckého důkazu existence příčinné souvislosti mezi koronavirem SARS-CoV-2 a onemocněním covid-19.
34. Námitky nebyly důvodné. Žalobcem sporované souvislosti koronaviru a onemocnění byl stejně jako nebezpečnosti choroby covid-19 již judikaturou přiznán status notoriety (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2024, č. j. 9 Ao 25/2021-62, bod 42, a ze dne 15. 6. 2023, č. j. 3 Ao 20/2021-80, bod 37). Skutečnost, že onemocnění covid-19 je způsobeno koronavirem SARS-CoV-2, byla potvrzena i v bodě 36 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2023, č. j. 3 Ao 16/2021-185. Námitky z uvedených důvodů nemohly založit ani nezákonnost Mimořádného opatření. Žalobní tvrzení o obsahu Mimořádného opatření v bodě 24 žaloby nebylo pravdivé. Soud pro nadbytečnost

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

neprovedl žalobcem navržené důkazy v bodech 26, 27, 28, 30 a 31 odstavce II.D. žaloby a v bodě 58 odstavce II.I. žaloby (viz č. l. 40 až 53 soudního spisu), neboť měly prokazovat tvrzení žalobce o koronaviru a metodách výzkumu, které byly pro posouzení důvodnosti námitek žalobce irelevantní.

35. V bodech 32 až 34 odstavce II.E. žaloby, v bodech 49 až 56 odstavce II.H., v bodech 63 až 71 odstavce II.J. a v bodech 72 až 79 odstavce II.K. žaloby žalobce namítl nicotnost Mimořádného opatření z důvodu absence vědeckého důkazu přítomnosti částice SARS-CoV-2 v respiračních kapénkách člověka a účinnosti a bezpečnosti respirátorů a tvrdil, že uložení povinnosti bylo trestné a uložená povinnost nemožná i vzhledem k tomu, že uložení povinnosti bylo výsledkem výlučné státní ideologie.
36. Námitky nebyly důvodné. I zde judikatura žalobcem sporované skutečnosti označila za notoriety. Ochranné prostředky dýchacích cest představovaly funkční a účinné opatření proti šíření onemocnění covid-19, protože šlo o jednoduchou bariéru, která zabráňovala šíření kapének respiračních sekretů vzduchem na jiné lidi, především při mluvení, kašlání nebo kýchání. Tato bariéra chránila jiné jednotlivce před onemocněním covid-19 a bránila jeho dalšímu šíření. Choroba covid-19 se účinněji přenášela v uzavřených prostorech. Respirátory byly schopny omezit šíření kapének, jejichž prostřednictvím se přenáší koronavirus (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021-157, bod 61, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2021, č. j. 2 Ao 10/2021-125, bod 44, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 Ao 25/2021-51, body 49 a 50). Žalobní tvrzení o obsahu Mimořádného opatření v bodě 32 odstavce II.E. žaloby v části věty o počtu kapének žaloby nebylo pravdivé.
37. Pokud jde o bezpečnost nošení respirátorů, Výrokem I v odstavci 2 písm. hh) Mimořádného opatření bylo stanoveno, že žalobcem sporovaná povinnost pobývat ve vnitřním prostoru prodejny s tabákem jen s respirátorem, neplatila pro osoby, které nemohly mít ze závažných zdravotních důvodů nasazen respirátor a byly schopny tuto skutečnost prokázat lékařským potvrzením. Žalobce v bodě 74 žaloby tvrdil, že se mu kdekoli dělalo mdlo již po krátkém použití respirátoru, tudíž plnění uložené povinnosti pro něj bylo nemožné. Toto své tvrzení žalobce v řízení před zdejším soudem neprokázal. Navíc i k této otázce se již judikatura Nejvyššího správního soudu vyjádřila. V bodě 11 usnesení ze dne 17. 12. 2021, č. j. 10 Ao 23/2021-102, Nejvyšší správní soud vysvětlil k námitce zdravotních dopadů povinnosti nosit ochranu dýchacích cest, že Mimořádné opatření obsahovalo výjimku pro osoby, které nemohou mít ze závažných zdravotních důvodů nasazen respirátor a lékař v individuálním případě posoudil, zda převažují rizika plynoucí z nákazy onemocněním covid-19 nebo negativní účinky nošení respirátorů, kdy proti postupu lékaře se bylo lze bránit stížností u České lékařské komory či jinými zákonnými prostředky. V bodě 13 usnesení ze dne 15. 12. 2021, č. j. 10 Ao 24/2021-60, Nejvyšší správní soud s odkazem na Mimořádným opatřením stanovenou výjimku pro osoby, které nemohou mít ze závažných zdravotních důvodů nasazen respirátor, uvedl, že osoby, které měly v důsledku nošení respirátoru zdravotní obtíže, byly z povinnosti nosit respirátor vyňaty.
38. Námitky z uvedených důvodů nemohly založit nejen nicotnost, ale ani nezákonnost Mimořádného opatření. Soud pro nadbytečnost neprovedl žalobcem navržené důkazy v bodě 33 odstavce II.E. žaloby, v bodech 50, 51 a 52 odstavce II.H. žaloby, v bodech 65, 67 a 69 odstavce II.J. a v bodech 75, 76 a 77 odstavce II.K. a v bodech II.1, II.2 a VI podání

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

ze dne 9. 5. 2026 (viz č. l. 54 až 70, 79 až 141 a přílohy č. 2, 4 až 7 dle č. l. 280 soudního spisu založené v přílohové obálce na č. l. 281 soudního spisu), neboť měly prokazovat tvrzení žalobce týkající se koronaviru v respiračních kapénkách, bezpečnosti a účinnosti respirátorů a státní ideologie, které byly pro posouzení důvodnosti námitek žalobce irelevantní. Z téhož důvodu soud k důkazu neprovedl ani listiny, které měl podle důkazního návrhu žalobce v oddíle X podání ze dne 9. 5. 2026 vyžádat od žalovaného (*podklady k bezpečnosti, správné manipulaci, zdravotním rizikům, finanční dostupnosti a určenému účelu použití OPDC jejich výrobci, jakož i analýzy reálné splnitelnosti používání OPDC širokou laickou veřejností v souladu s pokyny výrobců a analýzy rizik při používání OPDC v rozporu s návodem výrobce, zejména při poškození, zvlhnutí, kontaminaci nebo opakovaném použití výrobku*).

39. V bodech 35 až 44 odstavce II.F. žaloby žalobce namítl nicotnost Mimořádného opatření z důvodu neprokázání počtu případů onemocnění covid-19. Žalobce zpochybňoval, že covid-19 je onemocněním a že v České republice byla zvýšená nemocnost touto chorobou.
40. Námitky nebyly důvodné. Celé žalobní tvrzení o obsahu Mimořádného opatření v bodě 35 žaloby nebylo pravdivé. Žalobce tedy sporoval údaj, kterým Mimořádné opatření vůbec nebylo odůvodněno. Zdejší soud odkazuje na bod 51 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 Ao 25/2021-51, podle něhož nebezpečnost onemocnění covid-19 je všeobecně známá, neboť v souvislosti s touto nemocí zemřelo pouze v ČR více než 30 tisíc osob a v 1. čtvrtletí roku 2021 se české nemocnice přiblížily kolapsu. Rovněž je obecně známo, že čísla udávající tzv. nadúmrt', tedy o kolik osob zemřelo v době pandemie více, než by odpovídalo průměrným počtům zemřelých za dané období, jsou ještě vyšší a ukazují rovněž na nepřímé, „ne-covidové“ oběti pandemie, tedy osoby, u nichž v důsledku přetížení zdravotního systému „covidovými“ pacienty nedošlo ke včasnému odhalení či včasné nebo dostačující léčbě závažného „ne-covidového“ onemocnění, rovněž s fatálními důsledky pro tyto pacienty. Nejvyšší správní soud tehdy uvedl, že ani ministerstvo zdravotnictví ani soud nejsou povinny „*tyto notoriety, včetně ve světě všeobecně uznávané účinnosti a prospěšnosti prostředků k ochraně dýchacích cest během pandemie onemocnění COVID-19, navrhopateli, resp. jeho zástupci, či komukoli jiném stále znovu vysvětlovat*“. Námitky z uvedených důvodů nemohly založit ani nezákonnost Mimořádného opatření. Soud pro nadbytečnost neprovedl žalobcem navržené důkazy v bodech 40, 41, 42 a 43 odstavce II.F. žaloby (viz č. l. 71 až 78 soudního spisu), neboť měly prokazovat tvrzení žalobce o metodě zjišťování počtu nemocných, které byly pro posouzení důvodnosti námitek žalobce irelevantní.
41. V bodech 45 až 48 odstavce II.G. žaloby žalobce namítl nicotnost Mimořádného opatření z důvodu nemožnosti dosažení cíle uloženou povinností, jelikož veřejnost není schopna správně s respirátory zacházet.
42. Námitky nebyly důvodné. Zdejší soud odkazuje na bod 30 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2022, č. j. 2 Ao 2/2022-36, podle něhož kýžený efekt opatření (prevence onemocnění) by byl zachován i v případě, že by někteří jedinci respirátor nenosili *de lege artis*, tj. typicky bez patřičného utěsnění kolem obličeje. Ačkoliv povinné nošení respirátoru není jediným a dokonalým nástrojem v boji s pandemií onemocnění covid-19, nepochybně snižovalo svou funkcí bariérové ochrany pravděpodobnost přenosu onemocnění, a to i tehdy, byl-li respirátor užíván částí populace ne zcela správným způsobem. V tomto ohledu bylo způsobilým prostředkem

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

k potlačení epidemie, která ohrožovala práva chráněných skupin. Námitky z uvedených důvodů nemohly založit ani nezákonnost Mimořádného opatření. Soud pro nadbytečnost neprovedl žalobcem navržený důkaz v bodě 47 odstavce II.G. žaloby, neboť měl prokazovat tvrzení žalobce o způsobu zacházení s respirátory, které bylo pro posouzení důvodnosti námitek žalobce irelevantní.

43. V bodech 80 až 83 odstavce II.L. žaloby žalobce namítl nicotnost Mimořádného opatření z důvodu, že plnění uložené povinnosti zakrýt dýchací cesty je nemožné, neboť chybí zvláštní právní regulace náhrady případné újmy na zdraví způsobené povinným nošením respirátoru.
44. Námitka nebyla důvodná. Podstata žalobní argumentace tkví v tom, že povinnost mít zakryté dýchací cesty je právně neproveditelná, neboť neexistuje zákon o náhradě případné újmy způsobené povinným zakrýváním dýchacích cest. Právní neuskutečnitelnost (neproveditelnost) správního aktu, zakládající jeho nicotnost, spočívá v tom, že správní akt nastoluje stav, který je neslučitelný a neuskutečnitelný s ohledem na účinné právní předpisy. Povinnost mít zakryté dýchací cesty by byla právně neproveditelná, bránilo-li by jejímu splnění nějaké jiné ustanovení právního řádu. Absence právního předpisu upravujícího náhradu případné újmy způsobené povinným zakrytím dýchacích cest nebrání plnění povinnosti spočívající v zakrýváním dýchacích cest, neboť se netýká samotného plnění této povinnosti, nýbrž až eventuální náhrady případně vzniklé újmy. Skutečnost, že neexistuje zvláštní právní předpis upravující náhradu újmy na zdraví vzniklé plněním povinnosti, nebrání plnění této povinnosti. Z bodu 87 žalobcem odkazovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14, je zřejmé, že úvahy Ústavního soudu o náhradě případné újmy způsobené povinným očkovaním nejsou součástí nosných důvodů tohoto nálezu, a proto nejsou pro soud závazné (srov. čl. 89 odst. 2 Ústavy a nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/15, bod 98). Zároveň Ústavní soud v této úvaze činěné *obiter dictum* nedovodil, že by absence zvláštní právní úpravy regulující náhradu případné újmy způsobené povinným očkovaním měla protiústavní důsledky, nýbrž dal zákonodárci toliko ke zvážení, zda takovou zvláštní právní úpravu přijme.
45. Žalobce v bodě 74 žaloby tvrdil, že se mu kdekoli dělalo mdlo již po krátkém použití respirátoru, ale toto své tvrzení žalobce v řízení před zdejším soudem neprokázal. Jak již soud uvedl výše s odkazem na konkrétní judikaturu Nejvyššího správního soudu, řešení zvolené Mimořádným opatřením nebylo nepřiměřené, jelikož zdravotní dopady povinnosti nosit respirátor (a tedy i újma za zdraví případně vzniklá jejich nošením) byly dostatečně řešeny tím, že osoby, jejichž zdravotní stav vylučoval nošení respirátoru za stanovených podmínek, byly z povinnosti nosit respirátor vyňaty. Námitka z uvedených důvodů nemohla založit nejen nicotnost, ale ani nezákonnost Mimořádného opatření. Pokud žalobce v oddílu IV žaloby, v bodě II.4 a oddíle VI podání ze dne 9. 5. 2026 obecně poukázal na neproporcionalitu Mimořádného opatření v širším smyslu, byla námitka nedůvodná, kdy Nejvyšší správní soud ve výše specifikované judikatuře dospěl k přesvědčivě odůvodněnému závěru, že Mimořádné opatření zavádějící povinnost nosit respirátor za tehdejší situace byla přiměřená, vhodná, účinná a potřebná.
46. Soud shrnuje, že neshledal nicotnost Mimořádného opatření (ani z důvodů namítaných žalobcem), ani nevyhodnotil Mimořádné opatření nezákonným či neústavním z důvodů vymezených žalobcem v žalobě. V mezích žalobních námitek shledal soud Mimořádné

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

opatření přezkoumatelné, dostatečně odůvodněné, přiměřené (vhodné čili způsobilé dosáhnout zamýšleného legitimního cíle, potřebné a přiměřené v užším smyslu).

47. Žalobní body, které se nevztahovaly k vadám Mimořádného opatření, byly obsaženy v oddílu II na str. 23 až 25 žaloby. Žalobce zde namítl procesní vadu, že jeho porušení Mimořádného opatření mělo být zjištěno v rámci kontrolního řízení postupem podle kontrolního řádu. Žalobce uvedl, že mu žádným individuálním správním rozhodnutím nebyla uložena povinnost a že státní zdravotní dozor byli oprávněni vykonávat jen zaměstnanci orgánů ochrany veřejného zdraví s odbornou způsobilostí, tudíž policisté neměli pravomoc vykonávat dozor nad dodržováním mimořádných opatření vydaných podle ZOOVZ. Policisté neprovedli ani nebyli oprávněni provést kontrolní řízení, nevyhotovili ani protokol o kontrole. Správní orgány nesměly vydat rozhodnutí o přestupku žalobce bez protokolu o kontrole. Přestupkové řízení z těchto důvodů nemělo být podle žalobce zahájeno.
48. Podle § 92n odst. 1 písm. b) ZOOVZ se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že nesplní povinnost uloženou mimořádným opatřením vydaným podle § 80 odst. 1 písm. g) k ochraně zdraví fyzických osob při epidemii, nebezpečí jejího vzniku, živelné pohromě nebo jiné mimořádné události. Za tento přestupek lze podle § 11 odst. 2 písm. f) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, uložit pokutu do 200 000 Kč.
49. Výrokem I v odstavci 1 písm. a) bod i) Mimořádného opatření byl všem osobám ve vnitřních prostorech staveb, které slouží jako prodejna, zakázán pohyb a pobyt bez respirátoru.
50. Z uvedeného vyplývá, že závěr o naplnění objektivní stránky skutkové podstaty předmětného přestupku je podmíněn jediné skutkovým zjištěním, že se žalobce pohyboval ve vnitřním prostoru prodejny bez respirátoru.
51. Námitky nebyly důvodné.
52. Soud akcentuje, že žalobce žádným žalobním tvrzením uplatněným v žalobě, tedy ve lhůtě stanovené v § 71 odst. 2 in fine s. ř. s., nezpochybňoval skutkový závěr správních orgánů, že se žalobce dne 29. 11. 2021 v čase od 11:50 do 12:00 hodin pohyboval bez respirátoru ve vnitřním prostoru konkrétní plzeňské prodejny a že věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že tento zájem neporuší nebo neohrozí. Jinými slovy, žalobce v žalobě nepopíral uvedený skutkový děj a ani v tomto směru nenamítal vadná či nedostatečná skutková zjištění správních orgánů. Soud tedy tento závěr správních orgánů nepřezkoumával, protože k tomu nebyl oprávněn vzhledem k absenci odpovídajícího žalobního bodu. Podstatu žalobních námitek vyhodnotil soud tak, že vytýkal-li žalobce správním orgánům *absenci právního a skutkového podkladu o spáchání přestupku*, výlučně ji spojoval s nezajištěním protokolu o kontrole podle kontrolního řádu (viz předposlední odstavec oddílu II žaloby i body 102 až 105 a 121 podání žalobce došlé soudu dne 13. 9. 2024). Soud se tedy zabýval pouze tím, zda správní orgány pochybily, když svá rozhodnutí neopřely o kontrolu podle kontrolního řádu.
53. K žalobcem namítané procesní vadě nedošlo. Žádná kontrola podle kontrolního řádu ani policií, ani správním orgánem provedena nebyla. Policie postupovala v souladu s § 73 větou první přestupkového zákona, podle něhož má-li orgán Policie České republiky Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

důvodné podezření, že byl spáchán přestupek, a není-li sám příslušný k jeho projednání, oznámí tuto skutečnost bez zbytečného odkladu příslušnému správnímu orgánu. Prvoinstanční orgán jako příslušný správní orgán vyhodnotil oznámení policie a zahájil řízení o přestupku žalobce. Pro závěr o spáchání přestupku nebylo zapotřebí, aby byla provedena kontrola podle kontrolního řádu. Též nebylo zapotřebí, aby bylo vydáno rozhodnutí o uložení povinnosti stanovené Mimořádným opatřením, jehož konkrétním adresátem by byl žalobce. Ministerstvo zdravotnictví bylo oprávněno vydat Mimořádné opatření, jímž zakázalo předmětnou činnost. Takové opatření obecné povahy nebylo ani právním předpisem ani rozhodnutím a bylo závazné pro předem neurčitý okruh adresátů (srov. § 171 správního řádu). Nezákonnost napadeného rozhodnutí nemůže spočívat v procesní vadě, že správní orgány nezajistily protokol o kontrole.

54. K odkazům žalobce na konkrétní zákonná ustanovení uvádí soud následující.
55. § 150 odst. 2 správního řádu ani § 81 přestupkového zákona nestanoví, že by jediným podkladem pro rozhodnutí správních orgánů musel být kontrolní protokol podle kontrolního řádu. Tato zákonná ustanovení regulují, že takovým jediným podkladem být může. Podle § 50 odst. 1 správního řádu totiž platí, že podkladem pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Navíc v případě žalobce nebylo rozhodnuto příkazem (srov. § 150 odst. 2 správního řádu). Příkaz vydaný ve věci žalobce byl odporem žalobce podle § 150 odst. 3 správního řádu zrušen. V řízení nebylo postupováno podle kontrolního řádu, tudíž odkaz na § 28 kontrolního řádu byl mimoběžný. § 173 odst. 3 správního řádu se týká exekučního vymáhání povinnosti stanovené zákonem opatřením obecné povahy. Nucené vymáhání splnění povinnosti uvedené v Mimořádném opatření nebylo předmětem řízení, které vyústilo ve vydání napadeného rozhodnutí. § 94 odst. 4 ZOOVZ se podle své dikce vůbec netýká přestupkového řízení. Žádný odkaz žalobce na zákonná ustanovení tedy nepodpořil správnost jeho právní argumentace, že správní orgány procesně pochybily, když neprovedly kontrolu podle kontrolního řádu. Soud vyhodnotil námitky v bodech 102 až 105 podání žalobce došlém soudu dne 13. 9. 2024 týkající se kontrolního řízení jako rozvinutí včasného žalobního bodu namítajícího absenci řízení podle kontrolního řádu (příp. absenci protokolu o kontrole).
56. K rozvinutí žalobní argumentace v replice ze dne 8. 12. 2024 soud uvádí, že projednáním přestupku žalobce a vydáním prvoinstančního rozhodnutí prvoinstanční orgán *nevykonával* státní zdravotní dozor, nýbrž projednal přestupek na úseku ochrany veřejného zdraví [srov. § 82 odst. 2 písm. b) a k) ZOOVZ]. Prvoinstanční orgán nedozíral na to, zda osoby plní povinnosti stanovené k ochraně veřejného zdraví [srov. § 84 odst. 1 písm. a) ZOOVZ], a nebyl tedy důvod postupovat podle kontrolního řádu. Podle § 84 odst. 4 ZOOVZ vykonávají státní zdravotní dozor krajské hygienické stanice podle kontrolních plánů, které určují priority činnosti na tomto úseku ochrany veřejného zdraví. Krajské hygienické stanice tedy mohly vykonávat státní zdravotní dozor a kontrolami podle kontrolního řádu kontrolovat dodržování mimořádných opatření. Tyto kontroly mohly vést k zahájení přestupkového řízení. Avšak přestupkové řízení může být zahájeno nejen na podkladě kontrolního protokolu, ale i na základě oznámení policie nebo správních orgánů podle § 73 přestupkového zákona, či na podkladě podnětu jiných orgánů veřejné moci nebo soukromoprávního subjektu. § 73 přestupkového zákona

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

se uplatní, je-li oznamovatelem policejní orgán nebo správní orgán, aniž by tím byla dotčena obecná právní úprava podnětu k zahájení řízení z moci úřední podle § 42 správního řádu pro ostatní oznamovatele. Pro všechny platí, že z práva na podnět či povinnosti oznámení samozřejmě neplyne povinnost správního orgánu přestupkové řízení zahájit. Zbývá dodat, že do pravomoci policie spadá odhalování (všech) přestupků a policista je oprávněn zjišťovat totožnost osoby přistižené při jednání, které má znaky přestupku [srov. § 2 odst. 1 písm. j) a § 13 odst. 2 písm. a) zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky].

57. Jelikož byla žaloba podána v poslední den lhůty pro podání žaloby, nepřihlížel soud v souladu s § 71 odst. 2 in fine s. ř. s. k rozšíření žalobních bodů v podání žalobce došlém soudu následující den po podání žaloby dne 13. 9. 2024 v 8:49:51 hodin (viz č. l. 142 soudního spisu a bod 5 podání žalobce ze dne 2. 11. 2024 založené na č. l. 191 soudního spisu). Takto soud nepřihlédl ve vztahu k námitkám nicotnosti Mimořádného opatření k žalobnímu bodu v bodě 80 podání žalobce ze dne 13. 9. 2024, kde žalobce oproti žalobě nově namítl, že Mimořádné opatření nesmělo přenést povinnost hodnocení rizik nošení respirátoru na lékaře.
58. S odkazem na § 71 odst. 2 in fine s. ř. s. soud z důvodu opožděnosti nepřihlížel ani k žalobním bodům nově uplatněným v podání žalobce ze dne 8. 12. 2024 (viz č. l. 211 až 216 soudního spisu). Šlo o námitky nedodržení zákonné lhůty pro vydání napadeného rozhodnutí, nepodání podnětu k zahájení řízení před Nejvyšším správním soudem o zákonnosti či nicotnosti Mimořádného opatření a porušení správní praxe žalovaného v obdobných přestupkových řízeních (porušení správní praxe namítl žalobce i v oddíle IX podání ze dne 9. 5. 2026 a při jednání soudu).
59. Za opožděnou měl soud též tu část argumentace žalobce poprvé nově uplatněnou v bodech 104 a 105 podání žalobce ze dne 13. 9. 2024 a rozvinutou v replice žalobce ze dne 8. 12. 2024 a v oddílu V podání ze dne 9. 5. 2026 a při jednání soudu, že správní orgány měly zjišťovat zdravotní stav žalobce a ohrožení zdraví konkrétních osob, že správní orgány neprokázaly ohrožení chráněného zájmu a materiální stránku přestupku. Opožděná byla též žalobní námitka uplatněná v bodě II.2 podání ze dne 9. 5. 2026, že běžný adresát ani policista nemohli posoudit, zda použitá obličejová bariéra skutečně splňuje požadavky normy. I žalobní námitka rozporu normativního obsahu povinnosti a faktického vymáhání uplatněná v bodě II.3 podání ze dne 9. 5. 2026 byla opožděná. Opožděná byla též žalobní námitka uplatněná v oddíle VII podání ze dne 9. 5. 2026, týkající se blanketní presumpce rizika. Takové žalobní body žalobce ve včas podané žalobě neuplatnil. Soud pro nadbytečnost k důkazu neprovedl důkaz navržený žalobcem k prokázání opožděného tvrzení, že běžný adresát ani policista nemohli posoudit, zda použitá obličejová bariéra skutečně splňuje požadavky normy (příloha č. 7 dle č. l. 280 soudního spisu založená v přílohové obálce na č. l. 281 soudního spisu).
60. Soud dodává ke všem opožděně uplatněným žalobním bodům, k nimž nepřihlížel, že zmeškání lhůty pro podání žaloby (tedy i pro uplatnění žalobních bodů) nelze podle § 72 odst. 4 s. ř. s. prominout. Tolik k požadavku zmocněnkyně žalobce v podání ze dne 13. 9. 2024 založeném na č. l. 16 soudního spisu, aby soud přihlížel ke *správné verzi žaloby* (tj. k podání ze dne 13. 9. 2024) vzhledem k silné migréně, jíž zmocněnkyně trpěla předchozí den.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

61. Soud pro nadbytečnost neprovedl důkazy navržené v replice žalobce ze dne 8. 12. 2024 (viz č. l. 217 až 226 soudního spisu) a v bodě III podání ze dne 9. 5. 2026 (viz příloha č. 3 dle č. l. 280 soudního spisu založená v přílohové obálce na č. l. 281 soudního spisu), neboť měly prokazovat tvrzení žalobce o šetření Státního ústavu pro kontrolu léčiv určitého výrobce RT-PCR testu na covid-19, které bylo pro posouzení důvodnosti námitek žalobce týkajících se nicotnosti Mimořádného opatření bezvýznamné (pochybení jednoho z výrobců respirátorů nemohlo vyloučit závěr o spolehlivosti RT-PCR testů *en bloc*). Zbytek z nich měl prokázat vedení kontrolního řízení o dodržování mimořádného opatření u třetí osoby, což nemohlo mít vliv na závěr soudu, že nevedení kontrolního řízení nepředstavovalo žádnou procesní vadu přestupkového řízení žalobce.
62. V bodech IV.1 a IV.2 podání ze dne 9. 5. 2026 a při jednání soudu žalobce namítl, že policejní úřední záznam není důkazem o jeho vině, protože policejní úřední záznam nemá účinky kontrolního výstupu podle § 81 přestupkového zákona a nemohl nahradit dokazování průběhu skutku. Tuto námitku žalobce v žalobě neuplatnil. Jelikož takovou námitku žalobce neuplatnil v průběhu lhůty pro podání žaloby, soud napadené rozhodnutí z hlediska této námítky nepřezkoumával (srov. § 71 odst. 2 in fine s. ř. s.).
63. V bodech II.2, III, IV.1 a V podání ze dne 9. 5. 2026 žalobce nespороval, že dne 29. 11. 2021 v prodejně neměl zakrytá ústa a nos. Soud konstatuje, že v závěru oddílu II žaloby žalobce uvedl jen, že *obdržený úřední záznam od PČR není protokolem o kontrole, že protokol o kontrole neexistuje, že dle § 81 přestupkového zákona mohou být zjištěné skutečnosti při kontrole v řízení navazujícím na výkon kontroly jediným podkladem rozhodnutí o přestupku, kdy podle žalobce měl prvoinstanční orgán řízení po obdržení úředního záznamu od věcně nepřislušného orgánu Policie ČR odložit dle § 76 odst. 1) písm. a) přestupkového zákona. Žalobce výslovně uvedl, že úřední osoby došly k závěru, že žalobce porušil povinnosti stanovené Mimořádným opatřením, aniž by k tomu existoval protokol o kontrole, a proto úřední osoby rozhodly bez existence právního a skutkového podkladu o tom, že žalobce spáchal přestupek*. Je zřejmé, že v žalobě žalobce netvrdil, že byl správní orgány nezjistily dostatečně skutkový stav tím, že vycházely z policejního úředního záznamu, ale svou argumentaci soustředil výlučně do toho, že správní proces byl vadný z důvodu, že podkladem rozhodnutí nebyl protokol o kontrole. Žalobce netvrdil, že by dne 29. 11. 2021 v prodejně měl zakrytá ústa a nos. Ostatně při jednání soudu zmocněnkyně žalobce výslovně uvedla, že ona sama se *stejně jako žalobce* v covidové době pohybovala bez roušky.
64. Soud neprovedl k důkazu listiny založené ve správním spisu, neboť nejde o důkazní prostředky a správní soud přezkoumává tyto dokumenty jako součást správního spisu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS, nebo bod 29 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2022, č. j. 10 Afs 281/2020-70).
65. Soud neshledal žádný z žalobcem uplatněných žalobních bodů důvodným, a proto žalobu výrokem I rozsudku podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

V.

Náklady řízení

66. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalovanému, kterému však v řízení nevznikly náklady Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

nad rámec jeho úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS), a navíc se žalovaný práva na náhradu nákladů řízení vzdal v podání ze dne 10. 2. 2026 i při jednání soudu. Proto soud náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 19. května 2026

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.