

vyvěšeno: 23.2.2021  
sejmuto: 10.3.2021



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

navrhovatelky: E. P., bytem P. zastoupená Mgr. Davidem Záhumenským, advokátem se sídlem Třída kpt. Jaroše 1922/3, Brno

proti  
odpůrci: Ministerstvo zdravotnictví, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2

**v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – mimořádného opatření ze dne 20. 11. 2020 čj: MZDR 47828/2020-7/MIN/KAN**

**t a k t o :**

- I. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 20. 11. 2020 čj: MZDR 47828/2020-7/MIN/KAN se ruší dnem 10.března 2021
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 17. 342 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce navrhovatelky Mgr. Davida Záhumenského, advokáta.

### Podstatné důvody :

1. Navrhovatelka se návrhem, podaným u Městského soudu v Praze, domáhá zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 20. 11. 2020 čj. MZDR 47828/20-7/MIN/KAN, kterým bylo nařízeno – mimo jiné – testování zaměstnanců poskytovatelů sociálních služeb.
2. Městský soud v Praze přezkoumal napadené mimořádné opatření z hlediska námitek v žalobě uvedených, neboť jejich rozsahu je soud vázán (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů - dále „s. ř. s.“). Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl soud bez nařízení jednání, když účastníci řízení k výzvě soudu nevyjádřili s takovýmto postupem výslovný nesouhlas, má se tedy za to, že s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí. Soud k jednotlivým námitkám uvádí následující:
3. Navrhovatelka pod bodem I. návrhu uvedla tvrzení ke své aktivní procesní a věcné legitimaci a tvrzení k povaze napadeného opatření.
4. K aktivní legitimaci uvedla, že na základě pracovní smlouvy je pracovníkem v sociálních službách, přichází do přímého kontaktu s uživateli sociálních služeb, na základě napadeného opatření jí tak vznikla povinnost pravidelného testování, se kterým nesouhlasí. Pokud jde o aktivní legitimaci navrhovatelky, soud konstatuje, že nemá pochybnosti o tom, že navrhovatelka je aktivně legitimována k podání návrhu, když podle § 101a s. ř. s. může návrh na přezkoumání opatření obecné povahy podat navrhovatel, který tvrdí, že opatření zasáhlo do jeho práv. Je zřejmé, že aktivní legitimace je založena na tvrzení navrhovatele o dotčení práv, podmínku uvedenou v § 101a s. ř. s. navrhovatelka splňuje.
5. Navrhovatelka v této části žaloby uvádí tvrzení k povaze napadeného opatření a odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020 sp. zn. 14A 41/2020, se závěrem, že napadené opatření odpůrce je opatřením obecné povahy. K tomu soud uvádí, že nemá pochybnosti o tom, že napadené mimořádné opatření je opatřením obecné povahy, což vyplývá nejen z charakteru tohoto opatření, ale také z judikatury. Lze odkázat na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, ve kterém Ústavní soud vyjádřil názor, že při posuzování mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví, vydaného podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, je nutno vycházet z toho, že je zákon za opatření obecné povahy přímo označuje v ustanovení § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví, byť pro ně stanoví odchylky od správního řádu.
6. Navrhovatelka pod bodem II. návrhu namítala, že opatření bylo vydáno za trvání nouzového stavu, který byl vyhlášen dne 5. 10. 2020 a následně byl prodlužován. Jde o opatření je s celostátní působností, které bylo vydáno za trvání nouzového stavu. Poukázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020 sp. zn. 14 A 41/2020, kterým soud zrušil jiná mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví soud právě z toho důvodu, že byla vydána v době trvání nouzového stavu s tím, že Ministerstvo při vydání předmětných opatření překročilo zákonné meze své působnosti. Dle názoru navrhovatelky jde o zcela analogickou situaci, jako je situace v této věci. Tyto námitky neshledal soud důvodnými.
7. Napadené mimořádné opatření bylo vydáno s odkazem na ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle tohoto ustanovení: „*Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku a mimořádná opatření k ochraně zdraví fyzických osob při výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých výrobků a jakosti či z porušení jakosti podezřelých vod, při živelných pohromách a jiných mimořádných událostech, pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů, a rozhoduje o jejich ukončení včetně uvolnění výrobků na trh nebo do oběhu*“.

8. Přehled mimořádných opatření, která je oprávněn nařídit příslušný orgán ochrany veřejného zdraví při vzniklé epidemii nebo při nebezpečí jejího vzniku pak stanoví ustanovení § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, ve kterém jsou vyjmenována konkrétní omezení, která mohou být mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví regulována. A co se rozumí mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku je pak upraveno v ustanovení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví pod písm. a) až písm. i) zákona. Pod ustanoveními § 69 odst. 1 písm. a) až písm. h) zákona jsou uvedeny konkrétní činnosti, které mohou být mimořádnými opatřeními dotčeny (omezení nakládání s potravinami, omezení styku skupin fyzických osob, zákaz omezení slavností, sportovních aktivit, uzavření zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, omezení s nakládání s pitnou vodou, příkaz k vyčlenění lůžek ve zdravotnických zařízeních, příkazy k provedení desinfekce deratizace, příkaz k varovnému označení objektu, mimořádné očkování, příkaz k vyčlenění objektu). V ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož bylo napadené opatření vydáno, je pak stanoveno, že mimořádným opatřením při epidemii nebo při nebezpečí jejího vzniku je „*zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*“.
9. Podle § 69 odst. 2 věty první uvedeného zákona pak „*mimořádná opatření podle odst. 1 nařídí v nezbytně nutném rozsahu a rozhodne o jejich ukončení příslušný orgán ochrany veřejného zdraví*“.
10. Z uvedených ustanovení, podle nichž bylo v této věci postupováno, vyplývá, že oprávnění odpůrce vydat mimořádné opatření není vůbec vázáno na existenci či neexistenci nouzového stavu, který byl vládou vyhlášen.
11. Argumentace rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020 sp. zn. 14 A 41/2020 je nepřiléhavá. Navrhovatelka při citaci bodu 156 uvedeného rozsudku opomenula první větu tohoto bodu, ve kterém soud uvádí, že: „*uznává, že § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví není vyhlášením nouzového stavu naprosto vyprázdněn a výše uvedené ani neznamená, že vyhlášením nouzového stavu byly Ministerstvu zdravotnictví odňaty veškeré jeho pravomoci podle zákona o ochraně veřejného zdraví a tyto byly svěřeny vládě*“. V závěru tohoto bodu rozsudku pak soud uvedl, že Ministerstvu: „*nepříslušelo omezit na území celého státu svobodu pohybu všech jeho obyvatel a plošně zakázat (s výjimkami) maloobchodní prodej*“. Z uvedeného rozsudku nevyplývá, že soud dospěl k závěru, že by Ministerstvo zdravotnictví nebylo oprávněno pouze z důvodu, že je vyhlášen nouzový stav, přijímat mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Důvodem pro zrušení tam napadených opatření nebyla samotná skutečnost, že došlo k vyhlášení nouzového stavu. Z odůvodnění rozsudku ze dne 23. 4. 2020, č.j. 14 A 41/2020 – 111 vyplývá, že Městský soud v Praze dospěl k závěru, že napadená mimořádná opatření představovala natolik závažný a zejména rozsáhlý zásah do základních práv, jako je svoboda pohybu či podnikání, že byla dána pravomoc vlády po vyhlášení nouzového stavu přijmout opatření podle krizového zákona.
12. Námitku, v níž navrhovatelka dovozuje, že důvodem pro zrušení mimořádných opatření odpůrce ve věci vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 14 A 41/2020 bylo to, že byla vydána v době trvání nouzového stavu, neshledal soud důvodnou. Jak již bylo uvedeno, důvodem pro zrušení mimořádných opatření ve věci, v níž rozhodoval čtrnáctý senát Městského soudu v Praze, byl rozsah a intenzita omezení základních lidských práv a svobod, nikoliv samotná skutečnost, že byl vyhlášen nouzový stav. Závěr o tom, že pro posouzení otázky, zda opatření může přijmout Ministerstvo zdravotnictví na základě zákona o ochraně veřejného zdraví nebo vláda na základě krizového zákona se musí odvíjet od charakteru, rozsahu a intenzity omezení základních lidských práv a svobod s tím, že v obecné rovině platí, že využití pravomoci vydat mimořádné opatření Ministerstvem zdravotnictví přichází v úvahu bez ohledu na to, zda je vyhlášen nouzový stav či nikoliv, akceptoval Městský soud v Praze ve své dosavadní judikatuře (např. rozsudek ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10 A 35/2020 – 264, rozsudek ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020 – 247). Soud v této věci nemá žádný rozumný důvod pro to, aby se od právního názoru, který byl vyjádřen v uvedených rozsudcích odchýlil.

13. Soud nesdílí stanovisko navrhovatelky, že v případě nyní napadeného opatření se jedná o analogickou situaci, v daném případě nejde o rozsáhlé plošné omezení základních práv a svobod, jde o příkaz k činnosti směřující k omezení šíření se epidemie spočívající v testování zaměstnanců zařízení, kteří přicházejí do styku s rizikovou kategorií obyvatel. Nařízení se tedy týká úzké skupiny obyvatel a jde o nařízení jedné povinnosti. Na tom nic nemění ani to, že jde o patření celorepublikové, neboť odpůrce je orgánem s působností pro celou Českou republiku.
14. Důvodnou nebyla shledána ani námitka, v níž navrhovatelka poukazuje na požadavek zajištění předchozího souhlasu vlády s vydáním mimořádného opatření. Ani neexistence předchozího souhlasu vlády není důvodem pro závěr o nezákonnosti napadeného mimořádného opatření, neboť odpůrce vydal mimořádné opatření v rámci své pravomoci při čemž tak mohl učinit bez ohledu na to, zda je či není vyhlášen nouzový stav. Přihlédnout je nutno i k charakteru usnesení vlády. Podle judikatury ( např. usnesení Ústavního soudu ze dne 30.4.1998 sp.zn. I.ÚS 482/97, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.4.2019 č.j. 1 Azs 2/2019-54) je usnesení vlády interním rozhodnutím, které nemá povahu právní normy, nezasahuje do práv třetích osob. Jedná se akt, ukládající úkoly členům vlády. Případné porušení usnesení vlády č. 391/2020Sb. by tedy nemohlo zasáhnout do práv navrhovatelky a nebylo by důvodem pro zrušení napadeného opatření.
15. Navrhovatelka pod bodem III. návrhu namítala absenci pravomoci odpůrce k vydání předmětného opatření. Namítala, že pravomoc k vydání tak závažného opatření nelze dovodit na základě § 69 odst. 1 písm. i) ani jiného ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví. Poukázala na článek 2 odst. 4 Ústavy článek 2 a článek 4 Listiny základních práv a svobod, ze kterých vyplývá, že povinnosti lze uložit toliko na základě a v mezích zákona při zachování základních práv svobod s tím, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Poukázala na nálezy Ústavního soudu (sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, sp. zn. Pl. ÚS 35/95, sp. zn. Pl. ÚS 13/12, sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ) ze kterých vyplývá, že Ústavní soud zrušil zákonné zmocnění, které zmocňovalo vládu k regulaci vyhrazených toliko zákonům, respektive zmocnění, které delegovalo vymezení skutkové podstaty trestného činu na nařízení vlády se závěrem, že nelze připustit, aby se sféra ochrany základních práv a svobod dostala pod pravomoc moci výkonné, jediným orgánem způsobilým k omezení základních práv a svobod je parlament. Právní úpravu lze považovat za ústavně komfortní jen tehdy, jestliže zákon v této souvislosti vymezil jasně základní meze. Dle názoru navrhovatelky není možné takzvaným zbytkovým ustanovením § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví stanovit zcela nové povinnosti. Navrhovatelka má za to, že odpůrce překročil rozsah svěřené působnosti a postupoval *ultra vires*.
16. Lze jistě souhlasit s navrhovatelkou, že z článku 2 odst. 4 Ústavy a z článku 2 odst. 3 a článku 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod vyplývá, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá, přičemž primární povinnosti mohou být ukládány toliko zákonem. Je však nutno konstatovat, že podrobnější úpravu lze přenechat podzákonným předpisům. Taková úprava se však vždy musí pohybovat *secundum et intra legem*. Zákonodárce nemůže delegovat na moc výkonnou uložení primárních povinností, podzákonná norma musí vždy být vydána na základě a v mezích zákona, musí respektovat účel a smysl zákonem definovaných povinností.
17. V dané věci se jedná o odlišnou situaci od situací, které byli předmětem nálezu Ústavního soudu. Ve věci řešené nálezem Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 výkonná moc sama bez zákona regulovala podnikání formou výrobních kvót. Nejde ani o situaci obdobnou, jež byla řešena nálezem Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 35/95 a ze dne 23. 7. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 13/12, ve kterých Ústavní soud pro nepřipustnost delegace regulace určující meze základních práv a svobod, respektive stanovující trestnost určitého jednání na výkonnou moc, zrušil nejen zmocňovací ustanovení v zákoně, ale také na jeho základě vydal prováděcí právní předpis. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 19/14 vyplývá, že jediným orgánem, způsobilým k omezení základních práv a svobod, je parlament. Neznamená to

však, že by Ústavní soud popíral oprávnění vydat podzákoný právní předpis či učinit jiný právní úkon (nařízení opatřením obecné povahy), musí se tak však stát vždy toliko na základě a v mezích zákona.

18. Napadené opatření bylo vydáno jako opatření obecné povahy s odkazem na ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku lze nařídit zákaz nebo další činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Je zřejmé, že jde o obecné ustanovení, které nestanoví konkrétně jaký zákaz nebo nařízení určité činnosti ke stanovenému účelu lze učinit. Soud má za to, že určitá obecnost právní normy je nezbytná, neboť zákon jako obecně závazný právní předpis nemůže předvídat a upravovat všechny konkrétní situace, jejichž existence a vývoj není a nemůže být známa. To samozřejmě neznamená, že by obecné ustanovení zmocňovalo příslušný orgán k tomu, aby stanovil jakýkoliv zákaz či nařídil jakoukoliv činnost. Jednak musí jít o zákaz či nařízení určité činnosti, která směřuje k likvidaci epidemie nebo k likvidaci nebezpečí jejího vzniku, jednak takové opatření musí respektovat pravomoc a působnost příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví.
19. Soud se zcela ztotožňuje se závěrem, který zaujal Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020 – 247, ve kterém vyjádřil, že obecnost ustanovení v § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nebrání ústavně právnímu výkladu, naopak právě z důvodu obecnosti takovýto výklad vyžaduje. Shodně s uvedeným rozsudkem má soud za to, že podle uvedeného právního ustanovení může odpůrce vydat takové mimořádné opatření, které je svým rozsahem charakterem a intenzitou srovnatelné s opatřeními, která jsou výslovně upravena v předchozích ustanoveních pod písmeny a) až h) ustanovení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.
20. Soud se proto zabýval otázkou, zda napadené mimořádné opatření ukládající subjektům, uvedeným pod bodem I. tohoto opatření provádět s frekvencí 1x za pět dní preventivní vyšetření na stanovení přítomnosti antigenu viru SARS-CoV-2 prostřednictvím POC antigenních testů zaměstnancům subjektů, uvedených pod bodem I. mimořádného opatření povinnost se testování podrobit, za takové mimořádné opatření svým rozsahem, charakterem a intenzitou je srovnatelné s opatřeními, která jsou výslovně předvídána v předchozích ustanoveních § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví pod písmeny a) až h).
21. Po posouzení této otázky dospěl soud k závěru, že napadené mimořádné opatření nevybočuje z jiných oprávnění uvedených v § 69 odst. 1 písmeny a) až h) uvedeného zákona. Soud přihlédl zejména k ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, z něhož vyplývá, že odpůrce je nadán pravomocí a působností vydat formou mimořádného opatření – mimo jiné – příkaz k uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, příkaz k uzavření zařízení sociálních služeb a dalších vyjmenovaných subjektů.
22. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že odpůrce je oprávněn formou mimořádného opatření nařídit uzavření zdravotnických zařízení či uzavření zařízení sociálních služeb. Takové nařízení svým charakterem a mírou zásahu do práv a svobod adresátů nepochybně zasahuje výrazně intenzivněji, než je opatření, ukládající testování pracovníků zařízení sociálních služeb. Jestliže zákonodárce umožnil odpůrci nařídit uzavření uvedeného typu zařízení, nelze dovozovat, že by odpůrce nebyl oprávněn k vydání typově méně intenzivního opatření, které ukládá testování zaměstnanců těchto zařízení. Napadeným opatřením uložené testování není do navrhovatelkou specifikovaných práv a svobod zasahováno srovnatelně intenzivním způsobem, jde o úpravu podmínky pro výkon práv pro určitý okruh subjektů. Ačkoliv jde o omezení, které není zanedbatelné a subjektivně může být pocíťováno jako nepříjemné, má soud za to, že se nedotýká podstaty ústavně zaručených práv a svobod takovým způsobem, aby soud dospěl k závěru o nedostatku působnosti odpůrce.

23. Pokud navrhovatelka zmiňuje, že se nejedná o činnost k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku, soud uvádí, že toto stanovisko navrhovatelky nesdílí. Pod pojmy „*likvidace epidemie*“ nebo „*likvidace nebezpečí vzniku epidemie*“ je nutno spatřovat určitý proces, který vyžaduje postupné kroky směřující k tomuto cíli. Pod uvedené pojmy je tedy nutno zařadit i takové jednání, které zmírňuje šíření epidemie, ale také jednání, které zamezí, aby epidemie v určitých objektech (zde sociální zařízení) vůbec vznikla.
24. Soud má za to, že napadeným opatřením nebyla stanovena právní povinnost bez dostatečné opory v zákoně o ochraně veřejného zdraví, i restriktivní výklad vede k závěru, že opatření, ukládající testování určité skupiny zaměstnanců je s přihlédnutím k jeho charakteru a intenzitě zásahu do práce opatřením, které je ustanovením § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví předvídatelným. Jde o opatření, které je předvídáno zákonem a pohybuje se tedy v mezích zákona.
25. K argumentaci navrhovatelky rozhodnutím rakouského ústavního soudu V. 363/2020 soud uvádí, že ze samotné povahy věci vyplývá, že se rakouský ústavní soud nezabýval výkladem zákona České republiky. Navíc je zřejmé, že se rakouský ústavní soud zabýval jinou problematikou, a to otázkou obecného zákazu vstupu na veřejná místa, tedy otázkou, která je odlišná od předmětu nyní napadeného mimořádného opatření odpůrce.
26. K odkazu na článek docenta Zdeňka Koudelky soud uvádí, že při posuzování důvodnosti či nedůvodnosti soud nemůže vycházet z článků, které vyjadřují stanovisko autora tohoto článku. Je na soudu, aby posoudil důvodnost či nedůvodnost uplatněných námitek a v případě potřeby provedl výklad právního předpisu.
27. Za relevantní nepovažoval soud ani odkaz navrhovatelky na ustanovení § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Navrhovatelka toto ustanovení cituje, aniž by ozřejmila důvod této citace, když v této věci je patrné, že podle uvedeného právního ustanovení nebylo postupováno a napadené opatření nebylo podle tohoto ustanovení vydáno. Důvodnou neshledal soud ani námitku, v níž navrhovatelka poukázala na zásadu *nullum crimen sine lege*, neboť posouzení věcné působnosti odpůrce k vydání mimořádného opatření s problematikou správního trestání nijak nesouvisí a z obsahu napadeného opatření je zřejmé, že otázku správního trestání ani neupravuje.
28. Navrhovatelka dále namítala absenci funkční příslušnosti, neboť opatření nebylo vydáno hlavním hygienikem. Poukázala na ustanovení § 80 odst. 8 zákona o ochraně veřejného zdraví s tím, že opatření obecné povahy může Ministerstvo zdravotnictví vydat výhradně prostřednictvím příslušného orgánu, kterým je hlavní hygienik. Hlavní hygienik musí mít patřičnou odbornost, proto má úprava v zákoně svou logiku. Ostatně doporučení podle zákona o ochraně veřejného zdraví jsou hlavním hygienikem vydávána.
29. Tuto námitku neshledal soud důvodnou. Z výslovného znění ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož bylo napadené opatření přijato, vyplývá, že tímto ustanovením je svěřena pravomoc k nařízení mimořádných opatření přímo Ministerstvu zdravotnictví. Za ministerstvo je oprávněn jednat vedoucí tohoto orgánu, kterým je ministr zdravotnictví. Z ustanovení § 80 odst. 8 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož: „*v Ministerstvu zdravotnictví se zřizuje služební místo hlavního hygienika České republiky, který má postavení náměstka pro řízení sekce podle zákona o státní službě; ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví vystupuje hlavní hygienik České republiky jako orgán Ministerstva zdravotnictví*“, vyplývá pouze to, že se zřizuje služební místo hlavního hygienika, který ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví vystupuje jako orgán Ministerstva, což znamená, že úkony hlavního hygienika jsou činěny jménem Ministerstva zdravotnictví, respektive jsou Ministerstvu zdravotnictví přičitatelné. Z předmětného ustanovení nevyplývá, že mimořádná opatření může vydávat jen hlavní hygienik. Naopak ustanovení § 80 odst.1 zákona o ochraně veřejného zdraví tuto pravomoc svěřuje výslovně ministerstvu.

30. Argumentace, že hlavním hygienikem jsou vydána doporučení, je nepřipadná, neboť v daném případě o doporučení nejde. Obdobně to platí o bližší nespecifikovaném mimořádném opatření Ministerstva obrany ze dne 10. 3. 2020, které není předmětem toho řízení, proto se jim soud nemohl zabývat. Za nedůvodný je považován i odkaz na postup při zpracování územního plánu, když zákon výslovně stanoví orgány, do jejichž působnosti schvalování územního plánu přísluší. Pokud jde o odkaz na článek JUDr. Petra Kolmana, PhD., považuje soud opakovaně za potřebné konstatovat, že jde o právní názor autora článku, soudu nepřisluší obsah tohoto článku posuzovat. Posouzení otázky, zda správní orgán (Ministerstvo zdravotnictví) byl nadán pravomocí a působností vydat žalobou napadené opatření, přísluší v této věci soudu.
31. Navrhovatelka pod bodem IV. namítala nedostatečné odůvodnění napadeného opatření, a to s odkazem na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že opatření obecné povahy musí být dostatečným způsobem odůvodněno. Tuto námitku shledal soud důvodnou. Povinnost, aby opatření obecné povahy obsahovalo odůvodnění, vyplývá z ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu, s přihlédnutím k § 174 odst. 1 správního řádu pak odůvodnění opatření obecné povahy musí přiměřeným způsobem odpovídat požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu. Nutnost dostatečného odůvodnění vyplývá i z judikatury Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136 uvedl, že „*I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při vykladu právních předpisů.*“, obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8Ao 6/2011-87 (všechny zmíněné rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).
32. Soud je si vědom specifického charakteru napadeného mimořádného opatření, kdy s přihlédnutím k nepříznivému vývoji epidemiologické situace na území České republiky je potřebná určitá operativnost přijímaných opatření a nutnost rychlé reakce příslušného orgánu. To však neznamená, že by bylo možno rezignovat na konkrétní a přesné odůvodnění.
33. Z ustanovení § 94a odst. 2 věta druhá zákona o ochraně veřejného zdraví vyplývá, že o návrhu na opatření obecné povahy (mimořádného opatření) se nevede žádné řízení. To však samozřejmě neznamená, že by odpůrce byl zproštěn povinnosti opatřit příslušné podklady pro rozhodnutí a důvody svého rozhodnutí dostatečně vyjádřit v odůvodnění mimořádného opatření.
34. Ačkoliv judikatura nabádá k minimalizaci zásahu soudu do přijatých opatření obecné povahy, nezbyvá mu však než trvat na tom, aby z odůvodnění takového opatření byly zřejmé, konkrétní a přezkoumatelné důvody jeho přijetí. V případě mimořádných opatření přijatých odpůrcem lze akceptovat stručnější odůvodnění opatření, o to více je pak třeba věnovat se rozhodným skutečnostem, které byly důvodem pro vydání takového opatření.
35. V daném případě soud shledal důvodnou námitku, v níž poukazovala navrhovatelka na to, že z napadeného opatření není zřejmé, proč byl stanoven interval pěti dnů pro testování. Zde je nutno konstatovat, že napadené opatření se touto otázkou, tedy lhůty pro testování, vůbec nezabývá. Odpůrce sice ve vyjádření ze dne 8. 2. 2021 k replice navrhovatelky uvedl, že frekvence testování zohledňuje inkubační dobu nemoci, zvážení frekvence testování je výsledkem jednání pracovních skupin odpůrce složených z předních expertů, tato skutečnost však nic nemění na závěru o tom, že samotné napadené opatření žádnou úvahu ohledně lhůty pro testování neuvádí a neuvádí ani odkaz na konkrétní dokument (např. stanovisko tvrzených expertů, komise apod.), na základě něhož byla lhůta pro testování stanovena. Soud samozřejmě nezpochybňuje odborné zázemí odpůrce, naopak lze předpokládat jeho existenci, je však potřeba, aby výsledky jednání expertních pracovních skupin byly ve srozumitelné a dostatečně konkrétní úrovni promítnuty do odůvodnění přijímaného opatření, aby bylo zřejmé, proč správní orgán k nařízení povinnosti testování ve stanoveném časové rozmezí přistoupil a aby bylo srozumitelné z jakých zjištění a

podkladů vycházel. Takováto úvaha však napadenému opatření zcela absentuje. Obdobně to platí o volbě testů.

36. Soud neshledal důvodnou námitku, v níž navrhovatelka poukazuje na to, že nepracuje ve zdravotnickém zařízení, když uvádí citaci z části odůvodnění napadeného opatření o tom, že „*zdravotnická zařízení patří mezi tři nejčastější ohniska – clusteru onemocnění COVID-19*“. Navrhovatelka zcela pomíjí tu část odůvodnění napadeného opatření, která předchází jí citované části, v níž odpůrce uvádí, že mezi nejčastější ohniska onemocnění patří i sociální zařízení. Výslovně se v ní uvádí, že : „*...Toto opatření vychází z následujících údajů: sociální zařízení patří mezi jedny z nejčastějších clusterů epidemie onemocnění COVID-19, osoby starších 65 let tvoří cca 90% všech dosud zemřelých ...*“ Je tedy zřejmé, že napadené opatření hovoří v souvislosti s ohnisky nákazy nejen o zdravotnických zařízeních, ale také o zařízeních sociálních služeb.
37. Důvodnou neshledal soud ani námitku, v níž navrhovatelka namítá, že opatření nevysvětluje proč je nutné testování zaměstnanců v sociálních službách, když jsou současně testováni také uživatelé sociálních služeb. Testování obou kategorií spolu bezprostředně nesouvisí, byť konečným cílem je snaha o minimalizaci nákazy uživatelů sociálních služeb. Jde o dva samostatné okruhy osob, není žádný důvod k tomu, aby bylo vysvětlováno, proč – přes existenci testování uživatelů, má dojít i k testování zaměstnanců v sociálních službách. Tato námitka nesouvisí s předmětem řízení v této věci, když samotné testování uživatelů sociálních služeb nemá žádný vliv na možné onemocnění personálu, který se pohybuje i mimo sociální zařízení.
38. Obdobně to platí o námitce, v níž navrhovatelka poukazuje na opatření odpůrce ze dne 2. 10. 2020, č. j. MZDR36810/2020-3/MIN/KN. Uvedené opatření ze dne 2. 10. 2020 upravuje odlišnou situaci, kdy se zabývá povinnostmi v souvislosti se zjištěním, že zaměstnanec v sociálních službách přišel do rizikového kontaktu, tedy do kontaktu s osobou, která onemocněla COVID-19.
39. Námitkami, v nichž navrhovatelka poukazovala na jiná opatření (uzavření škol ve správě města Frýdku-Místku, opatření v této Krajské hygienické stanici Olomouckého kraje ze dne 9. 8. 2017), neboť tato opatření nejsou předmětem řízení v této věci a proto soudu nepřísluší posuzovat správnost či nesprávnost tvrzení navrhovatelky ohledně odůvodnění těchto opatření. Vzhledem k rozlišnému předmětu těchto opatření není ani důvod pro to, aby soud rovnával odůvodnění těchto opatření.
40. Navrhovatelka v této části návrhu poukazuje na další nemoci, které jsou nebezpečnější, ale kterým se taková pozornost nevěnuje, jako je rakovina, cukrovka, chřipka. Tato tvrzení navrhovatelky považuje soud za irelevantní. Předmětem řízení je posouzení důvodnosti návrhu ve vztahu ke konkrétnímu opatření obecné povahy. Cílem a smyslem tohoto řízení pak není posuzování otázky, zda a jak by mohla být přijata opatření v souvislosti s existencí jiných onemocnění.
41. Pod bodem V. navrhovatelka namítala, že opatření není přiměřené sledovanému cíli. Poukázala na praxi v rámci dříve vyhlášené epidemie takzvané prasečí chřipky v roce 2009 – 2010 s tím, že si nepamatuje, že by v souvislosti s pandemií viru H1N1 byl vyhlášen nouzový stav či přijata celostátní omezení podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Dále poukázala na onemocnění chřipkou v letech 1995 a 1985-1986. K tomuto tvrzení soud s odkazem na to, co bylo výše uvedeno konstatuje, že posuzování otázky, zda a jaká opatření měla či mohla být přijata v souvislosti s existencí jiných onemocnění, není předmětem tohoto řízení. Uvedená tvrzení navrhovatelky nesouvisí s předmětem řízení, kterým je posouzení konkrétního mimořádného opatření vydaného odpůrcem, proto se soud těmito tvrzeními blíže nezabýval. Z obsahu opatření vyplývá, co je jeho cílem, v odůvodnění je výslovně uvedeno, že je tím „*...včasné odhalení COVID-19 pozitivních osob působících mezi nejzranitelnější skupinou osob, kterým jsou dlouhodobě poskytovány zdravotní nebo sociální služby,...*“ a není pochyb o tom, že testování je jedním ze základních způsobů odhalení onemocnění.



42. Navrhovatelka dále poukázala na nutnost respektovat přiměřenost práva s tím, že má být posouzeno kritérium vhodnosti, kritérium potřebnosti, kritérium minimalizace zásahu a kritérium proporcionality v užším smyslu slova. Pokud jde o kritérium potřebnosti a kritérium proporcionality v užším smyslu slova má soud za to, že z pohledu těchto kritérií napadené mimořádné opatření ob stojí. Je všeobecně známou skutečností, že nejvíce ohroženou skupinou jsou senioři a osoby s určitými zdravotními komplikacemi. To logicky vyžaduje opatření směřující ke zvýšené ochraně těchto skupin obyvatel. Jedním z takových opatření je zajištění minimalizace možného kontaktu s osobou, která je pozitivní, což lze zajistit preventivním testováním osob, které – zde v sociálním zařízení – s rizikovou skupinou přicházejí do styku při výkonu svého povolání. Mimořádné opatření odpůrce je nutno považovat za prostředek, kterým je preventivní testování nařízeno, a to právě s cílem ochrany rizikové skupiny obyvatel. Navrhovatelka ostatně netvrdí žádný jiný legislativní prostředek, který by mohl požadované zabezpečit. Pokud jde o kritérium proporcionality je nutno konstatovat, že je nutno posoudit otázku zásahu do práv zaměstnanců sociálního zařízení spočívající v pravidelném testování na straně jedné a ochranu rizikové skupiny, u níž dochází jednak k těžkému průběhu onemocnění a s tím související nutností hospitalizace ve zdravotních zařízeních, jednak v této rizikové skupině dochází k vyšší úmrtnosti. Soud má za to, že kritérium proporcionality je splněno, když preventivní vyšetření zaměstnanců sociálního zařízení směřuje k tomu, aby nejrizikovější skupiny obyvatel byly chráněny zvýšenou měrou a byla minimalizovaná možnost, aby se dostaly do kontaktu s pozitivními zaměstnanci zařízení.
43. Pokud jde o kritérium vhodnosti a kritérium minimalizace zásahu, je nutno uvést, že tato kritéria souvisejí s volbou použitých testů a s časovou frekvencí testování. Zatímco otázku kritéria potřebnosti a kritéria proporcionality v užším smyslu slova lze z odůvodnění napadeného opatření vysledovat přesto, že výslovné hodnocení těchto kritérií odůvodnění opatření neuvádí, ve vztahu k využití určitého typu testů a ve vztahu k otázce frekvence testování je zřejmé, že touto otázkou se odůvodnění napadeného opatření nezabývá. Z tohoto důvodu nemohl soud tato kritéria posuzovat, protože mu v tom bránilo nedostatečné odůvodnění přezkoumávaného mimořádného opatření. Uvedené platí i ve vztahu k námitce navrhovatelky o možném použití méně invazivních způsobů testování, není-li použitý způsob testování v napadeném opatření odůvodněn, chybí podklad pro přezkoumání této otázky soudem.
44. Navrhovatelka pod bodem VI. namítala nedostatečnost vedení spisu a možného přístupu k podkladům z důvodu neexistence spisového materiálu s tím, že podle § 174 odst. 1 správního řádu se nařízení o vydání opatření obecné povahy použijí obdobně u stanovení částí první a přiměřeně u stanovení části druhé správního řádu.
45. Při posuzování důvodnosti uvedených námitek je nutno zdůraznit, že podle § 94a odst. 2 věta druhá zákona o ochraně veřejného zdraví se o návrhu opatření obecné povahy (mimořádného opatření) nevede žádné řízení. Z povahy věci tedy správní orgán nevede správní spis standardním způsobem předepsaným v § 17 správního řádu, neboť jím vydané opatření fakticky představuje první úkon ve věci. To znamená, že vydání opatření obecné povahy podle zákona o ochraně veřejného zdraví nepředchází žádných proces, tedy ani možnost vznášet námítky a připomínky. Uvedená právní úprava koresponduje specifické povaze mimořádných opatření vydávaných podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví a odpovídá mimořádnému charakteru těchto opatření. K procesu vydávání mimořádných opatření tedy nelze, již s přihlédnutím k ustanovení § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, přistupovat stejně jako k běžnému vedení správního řízení.
46. Jak konstatoval zdejší soud v rozsudcích č. j. 18 A 22/2020 – 40 a č. j. 18 A 59/2020-247 požadavek zakládat formalizovaným způsobem do správního spisu jednotlivé podklady pro vydání mimořádných opatření ztrácí smysl v situaci, kdy adresáti mimořádného opatření nemají možnost před vydáním opatření s podklady seznámit a důvody pro přijetí opatření se dozvídají až v jeho odůvodnění. Současně v uvedených rozsudcích zdejší soud zdůraznil nutnost identifikace

podkladů a dostupných informací v odůvodnění mimořádného opatření tak, aby bylo umožněno následně ověřit podklady, na jejichž základě došlo k vydání mimořádného opatření. Proto také v uvedených rozsudcích Městský soud v Praze poukázal na význam řádného odůvodnění mimořádných opatření tak, aby byly přezkoumatelné a bylo z nich patrné, na základě jakých konkrétních podkladů a na základě jakých úvah došlo k vydání opatření.

47. Z výše uvedených důvodů soud neshledal námitky navrhovatelky ve vztahu k vedení spisu důvodnými. Obdobně jako shledal soud irelevantní odkaz na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. IV.ÚS 4141/18, který se zabýval vedením daňového spisu, a daňový řád upravuje práva a povinnosti účastníků daňového řízení zcela odlišně od postupu při vydávání mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, shodně to platí o námitce o řízení o územním plánu, když pro toto řízení platí samostatný právní předpis, stavební zákon, který upravuje postup správních orgánů i práva dotčených osob či účastníků řízení.
48. Pod bodem VII. navrhovatelka podala návrh na vydání předběžného opatření. O tomto návrhu bylo rozhodnuto usnesením zdejšího soudu č. j. 11 A 127/2020-50 ze dne 29.12. 2020.
49. Pokud navrhovatelka ve svých dalších podáních poukazovala na články a stanoviska, kterými byla hodnocena účinnost, respektive neúčinnost antigenních testů či spolehlivost jejich výsledků, rizika při provádění stěrů za účelem testování, soud uvádí, že jde o stanoviska, která lze nepochybně předpokládat, neboť onemocnění koronavirem COVID-19 je onemocněním novým, lze tedy předpokládat diskuzi odborné veřejnosti a lze tedy předpokládat i různá stanoviska jednotlivých odborníků či odborných institucí. Také odpůrce, jak vyjádřil ve svém stanovisku ze dne 8. 2. 2021 (nikoliv však v napadeném opatření), vycházel ze závěrů odborného aparátu, který má k dispozici. Skutečnost, že tento odborný aparát zaujal určité stanovisko, které nekoresponduje stanoviskům, jež jsou uvedena v člancích, které navrhovatelka přiložila k podanému návrhu, neznamena nezákonnost napadeného mimořádného opatření. Vyjádření veřejného ochránce práv, kterého se navrhovatelka dovolávala, se zabývalo otázkou povinnosti přeshraničních pracovníků předložit potvrzení o absolvování testu jednou za 30 dnů, tedy zcela odlišnou věcí. Soud proto neshledal důvod k tomu, aby se tímto stanoviskem blíže zabýval.
50. Soud závěrem považuje za nezbytné konstatovat, že je si vědom nedobré epidemiologické situace v České republice, je si vědom nutnosti poskytnout co největší ochranu zejména rizikovým skupinám obyvatelstva a v obecné poloze respektuje oprávnění odpůrce činit opatření, která vedou k legitimnímu cíli spočívajícímu v boji se šířením nakažlivé nemoci. Nicméně soud má za to, že i přes výjimečnou situaci je třeba mimořádná opatření dostatečným způsobem a transparentně odůvodnit, uvést konkrétní podklady, ze kterých jsou činěny závěry a odůvodnit úvahy, jimiž byl odpůrce veden při svém rozhodování.
51. Současně soud uvádí, že je si vědom judikatury správních soudů, která vytvořila algoritmus přezkumu opatření obecné povahy (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98), který spočívá v pěti krocích, a to v přezkumu pravomoci a působnosti orgánu, který opatření vydal, zkoumání v souladu se zákonem stanoveným postupem včetně zkoumání dostatečnosti odůvodnění, přezkum z hlediska souladu s hmotným právem a přezkum z hlediska dodržení zásady proporcionality (kritérium přiměřenosti). A je vhodné konstatovat, že ačkoliv se soud výslovně nedovolával jednotlivých kroků uvedeného algoritmu, je zřejmé, že v podstatě tyto jednotlivé kroky byly posouzeny při vypořádávání námitek navrhovatelky, které byly v návrhu uvedeny (viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2Aos 1/2013-138).
52. Ze shora uvedených důvodů, kdy shledal důvodnými námitky, v nichž bylo namítáno nedostatečné odůvodnění mimořádného opatření, soud napadené mimořádné opatření zrušil a podle § 101d s. ř. s. uvedl i okamžik zrušení předmětného mimořádného opatření. Při úvahách k jakému okamžiku mimořádné opatření zrušit soud vycházel z toho, že odpůrci by měl být dán přiměřený časový prostor, aby shledá-li pro to dostatek důvodů, obdobné opatření opětovně

přijal s řádným a dostatečným odůvodněním, včetně uvedení konkrétních podkladů pro jeho vydání. Proto soud okamžitě zrušení mimořádného opatření posunul na den 10. března 2021 od 00. 00 hodin. Je sice zřejmé, že napadené mimořádné opatření obsahuje ustanovení o tom, že pozbývá účinnosti skončením nouzového stavu, nicméně s přihlédnutím k závěru o pravomoci odpůrce přijmout mimořádné opatření s nynějším předmětem řízení bez ohledu na existenci či neexistenci nouzového stavu, soud uvedeně datum stanovil, aniž by se blíže zabýval otázkou, zda k uvedenému datu bude nouzový stav existovat.

53. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelka měla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů přísluší. Náklady řízení představují zaplacený soudní poplatek a odměna za zastoupení advokátem.
54. Odměna za zastoupení představuje odměnu za tři úkony právní služby (§ 11 odst. 1 písm. a), písm. d) vyhl. č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – příprava převzetí zastoupení, písemné podání návrhu, replika navrhovatelky ze dne 29. 12. 2020 k vyjádření odpůrce k podanému návrhu) po 3 100 Kč za jeden úkon a třikrát režijní paušál po 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.), celkem odměna za zastupování ve výši 10.200 Kč. Protože zástupce navrhovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, byla s přihlédnutím k § 57 odst. 2 s. ř. s. náhrada zvýšena o částku odpovídající této dani – o 21% z částky 10 200 Kč, tj. o částku 2.142 Kč celkem 12.342 Kč za zastoupení. K této částce je nutno připočítat poplatek ve výši 5 000 Kč, zaplacený navrhovatelkou z podaného návrhu. Náklady celkem tedy činí 17.342 Kč.
55. Je vhodné konstatovat, že navrhovatelka podala další podání, a to podání ze dne 16.12.2020, 17. 12. 2020, 26. 12. 2020, 22. 12. 2020, 27.1.2021, 5. 2. 2021. Tato podání soud při rozhodování o náhradě nákladů řízení nezohlednil proto, protože tyto úkony neshledal důvodně a účelně vynaloženými, neboť šlo o podání, kterými navrhovatelka dokládala novinové články či stanoviska různých osob a institucí. Jak je patrné z výše uvedeného odůvodnění rozsudku, soud tyto články nepovažoval za podklady pro přezkum napadeného opatření.
56. Pro úplnost soud uvádí, že navrhovatelka uhradila na soudním poplatku ještě částku 1 000 Kč za návrh na předběžné opatření, protože v řízení o návrhu na vydání předběžného opatření nebyla navrhovatelka úspěšná, nebylo jí právo na náhradu nákladů řízení za poplatek v uvedené výši přiznán.

### **P o u č e n í :**

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

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

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

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

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

Praha 23. února 2021

JUDr. Hana Veberová v. r.  
předsedkyně senátu