



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobkyně: **Mgr. V. Z., Ph. D.**  
bytem ...  
zastoupena JUDr. Václavem Vlkem, advokátem  
sídlem Sokolovská 32/22, Praha 8

proti

žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**  
sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2  
zastoupen JUDr. Jiřím Kindlem, M. Jur., Ph. D., advokátem  
sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1

v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v účincích mimořádného opatření ze dne 10. 3. 2020, č. j. MZDR 10676/2020-1/MIN/KAN, a mimořádného opatření ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16184/2020-1/MIN/KAN,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni se vrací část zaplaceného soudního poplatku ve výši 6 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Městského soudu v Praze k rukám JUDr. Václava Vlka, advokáta.

### Odůvodnění:

#### I. Předmět sporu

1. Žalobkyně se po několika změnách původního návrhu, a vyloučení jeho části k samostatnému projednání, žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhá určení, že zásah žalovaného spočívající v účincích mimořádných opatření ze dne 10. 3. 2020, č. j. MZDR 10676/2020-1/MIN/KAN, a ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16184/2020-1/MIN/KAN, byl nezákonný. Těmito mimořádnými opatřeními žalovaný podle § 69 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) zakázal osobní přítomnost žáků a studentů základních, středních, vyšších odborných a vysokých škol na výuce a studiu, a to za účelem zabránění šíření nemoci covid-19 působené novým virem SARS-CoV-2. Žaloba se týká jen zákazu směřujícího vůči žákům základních škol, neboť žalobkyně zásah do svých práv spatřuje ve skutečnosti, že musí mimořádně zajistit péči o své dvě nezletilé děti v době, kdy by jinak pobývaly ve škole. V průběhu řízení žalobkyně svůj návrh rozšířila o mimořádné opatření ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16184/2020-1/MIN/KAN, jímž byl vůči žákům základních škol stanoven tentýž zákaz jako v opatření ze dne 10. 3. 2020.

2. Původně žalobkyně podala návrh na zrušení obou mimořádných opatření jako opatření obecné povahy. V průběhu řízení před soudem však byla opatření žalovaným zrušena a nahrazena opatřeními vlády vydávanými v rámci vyhlášeného nouzového stavu podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti“) ve spojení s § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, (dále jen „krizový zákon“). V návaznosti na tuto skutečnost žalobkyně k výzvě soudu svůj návrh změnila na deklaratorní zásahovou žalobu. Žalobkyně se také původním návrhem domáhala zrušení některých usnesení vlády jako opatření obecné povahy, avšak v této části byl návrh vyloučen k samostatnému projednání a odmítnut usnesením zdejšího soudu ze dne 28. 4. 2020, č. j. 10 A 52/2020 - 74.

#### II. Návrh a další podání žalobkyně

3. Původním návrhem se žalobkyně domáhala zrušení mimořádného opatření žalovaného ze dne 10. 3. 2020 jako opatření obecné povahy (soud rekapituluje jen tu část podání účastníků, která se týká nynějšího předmětu řízení). Uvedla, že její aktivní legitimace k návrhu na zrušení tohoto opatření pramení ze skutečnosti, že je matkou dvou nezletilých dětí, jež navštěvují základní školu. Dále uvedla, že napadené opatření je stiženo

vadou spočívající v nedostatku jeho odůvodnění. Zrekapitulovala judikaturu vrcholných soudů týkající se požadavků na odůvodnění opatření obecné povahy a vyjádřila přesvědčení, že tyto požadavky by se měly vztahovat i na nyní napadené akty. Za vadu postupu směřujícího k vydání mimořádného opatření žalobkyně označila skutečnost, že žalovaný nedostatečně vycházel z doporučení Ústřední epidemiologické komise, která navíc nebyla v potřebném rozsahu svolávána. Dle žalobkyně tak namísto odborníků rozhodují členové vlády, kteří podle ní dostatečnou odborností nedisponují.

4. Mimořádné opatření bylo dle názoru žalobkyně nepřiměřené, protože u dětí se nemoc covid-19 projevuje jen mírnými příznaky, a tedy se nejedná o zvlášť ohroženou skupinu. Naopak skutečnost, že děti nenavštěvují školu, může vést k ohrožení jejich prarodičů, kteří musí o děti ve zvýšené míře pečovat.

5. V podání ze dne 29. 3. 2020 žalobkyně doplnila, že ustanovení § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví dle jejího názoru neposkytuje dostatečný právní podklad pro vydání opatření žalovaného ze dne 10. 3. 2020. V době nouzového stavu navíc podle ní nelze práva jednotlivců omezovat opatřeními žalovaného, nýbrž jen opatřeními vlády podle krizového zákona.

6. V podání ze dne 8. 4. 2020 žalobkyně odkázala na celou řadu vyjádření vládních politiků, z nichž podle ní vyplývá, že přijatá epidemiologická opatření jsou nepřipravená a nevycházejí z konkrétních dat.

7. Podáním ze dne 24. 4. 2020 žalobkyně svůj návrh rozšířila o mimořádné opatření žalovaného ze dne 15. 4. 2020. Podáními ze dne 4. 5. 2020 a ze dne 6. 5. 2020 žalobkyně změnila návrhový typ na žalobu na určení nezákonného zásahu.

### III. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný se nejprve k věci vyjádřil v podání ze dne 26. 3. 2020. Upozornil, že mimořádné opatření žalovaného ze dne 10. 3. 2020 bylo zrušeno usnesením vlády č. 74/2020 Sb., a v návaznosti na tuto skutečnost měl za to, že návrh má být odmítnut. Dále uvedl, že zákaz prezenční výuky ve školách byl do dne 20. 3. 2020 přijat v celkem 29 dalších státech v Evropě a ve Spojených státech. Virus dle žalovaného napadá též děti, které jej mohou šířit napříč společnostmi, čemuž mělo přijaté opatření zabránit. Přijaté opatření bylo dle žalovaného přiměřené, a to s ohledem na dostupné informace o nemoci covid-19, z nichž vyplývá, že tato nemoc má u podstatného počtu pacientů závažný průběh, při rychlém šíření může přehltit zdravotní systém, a v důsledku toho může dojít k vysokému počtu úmrtí.

9. V podání ze dne 31. 3. 2020 se žalovaný vyjádřil k právnímu názoru soudu, že je-li opatření obecné povahy v průběhu řízení o návrhu na jeho zrušení zrušeno orgánem, který je vydal, lze návrh změnit na žalobu proti nezákonnému zásahu. Dle názoru žalovaného takovýto postup možný není, a to jednak proto, že zásahová žaloba směřující proti účinkům opatření obecné povahy není přípustná, jednak proto, že soud nesmí návrhovatele

vyzvat ke změně návrhového typu. K tomu žalovaný odkázal především na náleží Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18.

10. V podání ze dne 16. 4. 2020 žalovaný zrekapituloval svůj názor, že návrh má být odmítnut, neboť napadené opatření obecné povahy již bylo zrušeno.

11. Konečně se žalovaný k věci vyjádřil v podání ze dne 4. 5. 2020. V tomto vyjádření nejprve opětovně navrhl, aby soud žalobu odmítl. K věci samé žalovaný uvedl, že žaloba není důvodná. Zaprvé, pravomoc omezit provoz škol žalovanému výslovně svěřuje ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Na této pravomoci žalovaného nemůže nic změnit ani vyhlášení nouzového stavu. Na věc se nevztahují závěry rozsudku čtrnáctého senátu městského soudu, jimiž byla zrušena mimořádná opatření o omezení volného pohybu a maloobchodního prodeje, neboť omezení provozu škol je svou povahou odlišné. Mimořádná opatření byla dle žalovaného dostatečně odůvodněna. Dle názoru žalovaného nelze na odůvodnění mimořádných opatření, která se podle zákona vydávají bez řízení o vydání opatření obecné povahy, klást stejné nároky jako na běžná opatření obecné povahy.

12. Žalovaný též opětovně uvedl, že přijatá opatření jsou přiměřená, a to s ohledem na povahu nemoci covid-19. Upozornil, že dle dostupných údajů nemoc u významného množství pacientů probíhá závažně až kriticky, přičemž přibližně 2,5 % pacientů se zjištěným onemocněním zemřou. Dále žalovaný odkázal na celou řadu podkladů, z nichž vycházel při vydání obou mimořádných opatření, zejména zpráv Státního zdravotního ústavu a Světové zdravotnické organizace, a tyto podklady navrhl soudu k provedení důkazem.

#### IV. Ústní jednání a dokazování

13. Dne 7. 5. 2020 se ve věci konalo ústní jednání. Žalobkyně i žalovaný setrvali na svých stanoviscích prezentovaných již v písemných podáních.

14. K návrhu žalobkyně soud provedl důkazem rodné listy jejich nezletilých dětí E. L. Z., nar. ..., a V. Z., nar. .... Dále soud z vysvědčení obou dětí za první pololetí školního roku 2019/2020 zjistil, že obě děti navštěvují Základní školu ..... K návrhu žalobkyně soud také důkazem provedl žádost žalobkyně o ošetřovné při péči o dítě z důvodu uzavření školského zařízení ze dne 29. 4. 2020.

15. K návrhu žalovaného soud provedl následující důkazy.

16. Ze zprávy Státního zdravotního ústavu ze dne 2. 3. 2020 nazvané *Epidemie onemocnění vyvolané novým koronavirem 2019 (COVID-19): zvýšený globální přenos – pátá aktualizace*, která přejímá zjištění Světové zdravotnické organizace, vyplynulo následující. V době vydání zprávy existovaly poznatky o tom, že průběh nemoci může být u některých pacientů asymptomatický, ale v jiných případech je závažný s pneumonií a úmrtím. V přibližně 6 % případů má onemocnění kritický průběh a 14 % případů má průběh závažný. Bylo zjištěno, že se virus šíří rychle a může mít obrovský dopad na

veřejné zdraví s významnými fatálními následky pro vysoce rizikové skupiny. Aktuální odhad hodnoty R v České republice (tedy počtu osob, které nakazí jedna nakažená osoba) byl v dané době 2 - 3. Zpráva uváděla, že „je nanejvýš důležité, aby byla okamžitě zavedena opatření, která jsou vhodná a přiměřená každé fázi epidemie, aby byl přerušen přenos nákazy mezi lidmi, zabránilo se dalšímu šíření, aby byla snížena intenzita epidemie a zpomalil se nárůst počtu případů“. Dále bylo ve zprávě výslovně doporučeno uzavření škol s cílem přerušit řetězce přenosu. Ve zprávě se také uvádělo, že je o onemocnění stále málo informací, a odhady rizik jsou proto nejisté.

17. Ve zprávě Státního zdravotního ústavu ze dne 18. 3. 2020 nazvané *Chřipka versus koronavirus – podobnosti a zásadní rozdíly, situace k 18. 3. 2020* bylo uvedeno, že zatímco u chřipky je celková smrtnost maximálně 0,1 %, u nemoci covid-19 je smrtnost násobně vyšší, přičemž i nejnižší dostupný údaj ze zahraničí, pocházející z Jižní Koreji, dosahoval 0,5 % a aktuálně známá průměrná smrtnost byla cca 2,5 %. Dále bylo v dokumentu uvedeno, že počet závažných a kritických průběhů onemocnění covid-19 je výrazně vyšší než v případě chřipky. Bylo též zdůrazněno, že děti mohou být významným zdrojem infekce pro starší populaci.

18. Dále soud provedl zprávu Státního zdravotního ústavu ze dne 8. 4. 2020 nazvanou *Onemocnění vyvolané novým koronavirem (COVID-19) v zemích EU/EAA a ve Velké Británii – osmá aktualizace rychlého hodnocení rizik (RRA) ECDC*. V této zprávě se uvádí, že epidemie aktuálně dosáhla vrcholu, přičemž v nejméně zasažených státech jsou přetíženy systémy zdravotní a sociální péče, včetně nedostatku personálu, osobních ochranných prostředků a zařízení a vybavení na odděleních jednotek intenzivní péče. Pokud by byla přijatá opatření na boj s epidemií nedostatečná, existovalo by vysoké riziko zvýšení přenosu nemoci, potažmo, překročení kapacity zdravotních systémů. Ze zprávy také vyplynulo, že při šíření onemocnění hrají hlavní roli asymptomatictí jedinci.

19. Ze zprávy Světové zdravotnické organizace ze dne 14. 4. 2020 nazvané *Coronavirus disease 2019 Situation Report – 85* vyplývají údaje o vývoji nemoci ve Švédsku, na něž odkazoval žalovaný ve svém vyjádření. Ve Švédsku bylo k uvedenému datu zjištěno 10 948 případů a 919 úmrtí, zatímco v České republice 6059 případů a 143 úmrtí.

20. Další návrhy žalovaného na dokazování obsažené v podáních ze dne 31. 3. 2020 a ze dne 5. 5. 2020 soud zamítl pro nadbytečnost.

21. Návrhy žalobkyně na dokazování obsažené v původním návrhu a v podání ze dne 8. 4. 2020 soud také zamítl. Pokud šlo o zprávy Světové zdravotnické organizace týkající se vývoje nemoci covid-19, jednalo se o informace obsažené již v důkazech provedených na návrh žalovaného, tedy ve zprávách Státního zdravotního ústavu. Provádět další zprávy o vývoji nemoci soud považoval za nadbytečné. Mediální zprávy svědčící o vyjádřeních některých politiků, která žalobkyně také navrhovala k důkazu, soud pro své rozhodnutí nepovažoval za podstatná.

## V. Procesní otázky

22. Soud považuje za nesporné, že mimořádná opatření vydávaná žalovaným podle § 69 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví jsou opatřeními obecné povahy. Zákonodárce totiž tuto formu výslovně zakotvil v § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Platí přitom, že pokud zákon výslovně stanoví, že je určitý akt právním předpisem, nebo opatřením obecné povahy, nepřísluší již soudu posuzovat materiální znaky daného aktu. Soud musí takový akt přezkoumat podle formy stanovené v zákoně (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 38, a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55, č. 2141/2010 Sb. NSS, bod 29).

23. I přesto městský soud konstatuje, že mimořádná opatření splňují nejen formální, ale též materiální znaky opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy představuje tzv. smíšený akt, tedy akt kombinující znaky charakteristické pro správní rozhodnutí a právní předpis. Obdobně jako právní předpis opatření obecné povahy nesměřuje vůči jmenovitě určeným adresátům a stanoví právně závazné a vynutitelné pravidlo chování. Na rozdíl od právního předpisu však postrádá znak obecnosti a vztahuje se jen ke konkrétně určenému předmětu. (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 2140/2010 Sb. NSS, cit. výše, body 55 a 56)

24. Konkrétnost předmětu nemusí spočívat jen v úpravě veřejnoprávních vztahů k určité hmotné věci, jak tomu je v případě nástrojů územního plánování (území složené z jednotlivých pozemků) či dopravních značek (užívání konkrétní pozemní komunikace), může se jednat i o stanovení pravidel pro jednorázovou událost. Nejvyšší správní soud v bodech 52 a 53 rozsudku ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010 - 195, č. 2140/2010 Sb. NSS, týkajícím se rozdělení obce na volební obvody pro konkrétní volby do zastupitelstva obce, výslovně potvrdil, že znak konkrétnosti opatření obecné povahy může být naplněn právě i jen tím, že je stanoveno obecné pravidlo pro relativně konkrétní událost (Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku odkazoval na německou doktrínu; k ní srov. např. Maurer, H., Waldhoff, Ch.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Mnichov: C. H. Beck, 19. vydání, s. 225). Tento typ opatření obecné povahy je relevantní pro nyní projednávanou věc, neboť napadená opatření se nevztahují ke hmotným věcem či veřejným statkům, ale ke konkrétní události, jíž je pandemie nemoci covid-19. Při posouzení materiálních znaků aktu veřejné správy je namístě se v pochybnostech přiklonit k opatření obecné povahy, nikoliv k právnímu předpisu (nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/17, bod 33). I kdyby tedy zákon výslovně mimořádná opatření žalovaného neoznačoval za opatření obecné povahy, bylo by třeba jim tuto formu přisoudit.

25. Je tedy nepochybné, že původní návrh na zrušení mimořádných opatření podle § 101a s. ř. s. byl přípustný. V nyní projednávané věci však vznikla otázka, jak postupovat v případě, kdy jsou opatření obecné povahy zrušena ještě před tím, než soud stihne projednat návrh na jejich zrušení.

26. Soud předesílá, že je třeba odlišovat faktické účinky opatření obecné povahy od jeho formálního zrušení. Pokud účinky opatření obecné povahy vyprší, ať už proto, že

jsou časově omezeny, nebo proto, že je opatření fakticky nahrazeno jiným aktem, jeho přezkumu v řízení podle § 101a s. ř. s. nic nebrání. Opatření totiž i nadále existuje, a lze je tedy zrušit, a to i se zpětnou účinností (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016 - 63, č. 3610/2017 Sb. NSS). Čtrnáctý senát městského soudu ostatně nedávno zrušil mimořádná opatření žalovaného, jejichž účinnost již vypršela, neboť tato opatření nebyla formálně zrušena (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020 - 111, body 106 a 107). Naopak v případě, že došlo k formálnímu zrušení opatření obecné povahy jiným orgánem k tomu příslušným, nastává nedostatek podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010 - 98; a přiměřeně k řízení o žalobě proti rozhodnutí rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2007, č. j. 7 Afs 143/2006 - 95, a ze dne 21. 11. 2019, č. j. 8 Afs 361/2018 - 49, č. 3951/2020 Sb. NSS, bod 17).

27. Osobní přítomnost žáků základních škol na výuce byla nejprve zakázána mimořádným opatřením žalovaného ze dne 10. 3. 2020, a to s účinností od 11. 3. 2020. Následně byl dne 12. 3. 2020 usnesením vlády č. 69/2020 Sb. vyhlášen nouzový stav, a téhož dne bylo vydáno usnesení vlády č. 74/2020 Sb., v jehož bodu I. byla opět s účinností od 13. 3. 2020 zakázána osobní přítomnost na výuce ve školách s odkazem na § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, a v bodu II. bylo zrušeno mimořádné opatření žalovaného ze dne 10. 3. 2020. Uvedené usnesení vlády bylo následně s účinností od 20. 4. 2020 zrušeno usnesením vlády ze dne 17. 4. 2020, č. 178/2020 Sb. Zákaz osobní účasti na výuce byl následně s účinností od 20. 4. 2020 opět stanoven mimořádným opatřením žalovaného ze dne 15. 4. 2020. Následně byl tentýž zákaz stanoven usneseními vlády ze dne 23. 4. 2020, č. 198/2020 Sb. (s účinností od 24. 4. 2020 do 26. 4. 2020) a ze dne 23. 4. 2020, č. 197/2020 Sb. (s účinností od 27. 4. 2020 dosud).

28. Jinými slovy, předmětem tohoto soudního řízení je zákaz osobní účasti žáků základních škol na výuce stanovený nejprve mimořádným opatřením žalovaného ze dne 10. 3. 2020 s účinností od 11. 3. 2020 do 12. 3. 2020 včetně, a tentýž zákaz stanovený mimořádným opatřením žalovaného ze dne 15. 4. 2020 s účinností od 20. 4. 2020 do 23. 4. 2020 včetně. V ostatních obdobích, tedy od 13. 3. 2020 do 19. 4. 2020 a od 24. 4. 2020 dosud byl daný zákaz stanoven nouzovými opatřeními vlády, která však nejsou a ani nemohou být předmětem správně soudního přezkumu.

29. Správní soudy nemohou přezkoumávat nouzová opatření vlády přijatá podle krizového zákona, neboť se dle výše citovaného usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bodu 39, jedná o právní předpisy. Proti přímému působení právních předpisů se nelze před správními orgány domáhat ochrany, a to ani prostřednictvím návrhu na zrušení opatření obecné povahy, ani žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 - 36, č. 3460/2016 Sb. NSS, bod 35; a dále rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 10 As 228/2018 - 23, bod 9, a ze dne 20. 9. 2006, č. j. 3 Aps 4/2005 - 63). Soud

tedy žalobkyni nevyzýval, aby svůj návrh případně rozšiřovala o nouzová opatření vlády, a zákonnost těchto opatření v nyní projednávané věci nehodnotí.

30. Obě mimořádná opatření však byla v průběhu soudního řízení žalovaným zrušena. Opatření ze dne 10. 3. 2020 se nejprve pokusila zrušit vláda svým usnesením č. 74/2020 Sb. Soud však považoval za zjevné, že zákon o ochraně veřejného zdraví ani žádný jiný zákon vládě nesvěřuje pravomoc rušit opatření obecné povahy vydaná Ministerstvem zdravotnictví podle § 69 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví. Jak vyplývá z § 78 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, vláda vůbec nevykonává státní správu na úseku veřejného zdraví. Ani z krizového zákona nevyplývá, že by vláda měla pravomoc rušit akty správních orgánů vydané podle jiných zákonů. Soud tedy nejprve při předběžném posouzení, zda bylo mimořádné opatření ze dne 10. 3. 2020 zrušeno, dospěl k závěru, že bod II usnesení vlády č. 74 /2020 Sb. je nulitní, nemůže vyvolávat žádné právní účinky, a k formálnímu zrušení mimořádného opatření ze dne 10. 3. 2020 jím tedy nedošlo. O tomto svém názoru soud poučil účastníky řízení v usnesení ze dne 23. 4. 2020, č. j. 10 A 35/2020 - 190. Následně však mimořádné opatření ze dne 10. 3. 2020 zrušil sám žalovaný, a to opatřením ze dne 30. 4. 2020, č. j. MZDR 18032/2020-1/PRO. V době rozhodování soudu je tedy postaveno na jisto, že opatření ze dne 10. 3. 2020 bylo zrušeno k tomu příslušným orgánem. V případě mimořádného opatření ze dne 15. 4. 2020 je situace jednodušší. Toto opatření zrušil žalovaný svým opatřením ze dne 23. 4. 2020, č. j. MZDR 16184/2020-2/MIN/KAN. I druhé opatření tedy bylo v době rozhodování soudu zrušeno.

31. V situaci, kdy je opatření obecné povahy zrušeno předtím, než soud rozhodne o návrhu na jeho zrušení, se teoreticky nabízejí tři možné varianty dalšího postupu: zaprvé, návrh bez dalšího odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a tím navrhovateli znemožnit přístup k soudu; zadruhé, návrh na zrušení opatření obecné povahy projednat; zatřetí, umožnit navrhovateli změnu návrhového typu na žalobu na určení nezákonného zásahu spočívajícího v účincích zrušených opatření obecné povahy. Desátý senát městského soudu má za to, že jedině třetí z uvedených možností je v souladu s právními předpisy, dosavadní judikaturou vrcholných soudů, i principy právního státu.

32. Jak bylo uvedeno výše, soudní řád správní neumožňuje projednání návrhu na zrušení již zrušeného opatření obecné povahy. Podmínkou řízení je existence napadeného aktu (byť nikoliv trvání jeho účinků), a v případě jeho zrušení nedostatek této podmínky nelze v rámci řízení podle § 101a s. ř. s. odstranit (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010 - 98). I kdyby tato podmínka řízení neexistovala, neposkytovaly by právní předpisy žádný způsob, jak o návrhu na zrušení již zrušeného opatření obecné povahy rozhodnout. Zrušit již zrušené opatření obecné povahy pojmově nelze. Jak dále výslovně uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, bodu 71, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy soud nemůže ani deklarovat nezákonnost napadených opatření obecné povahy.



33. I přesto však dle názoru desátého senátu městského soudu nelze navrhovateli, do jehož práv bylo zasaženo opatřením obecné povahy, znemožnit přístup k soudu jen proto, že před rozhodnutím o jeho návrhu bylo napadené opatření obecné povahy zrušeno. Takový závěr by byl v rozporu s právem na přístup k soudu garantovaným v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, stejně jako s právem na účinný prostředek ochrany práv dle čl. 13 Úmluvy. Pokud zákonodárce svěřil správnímu orgánu pravomoc vydávat v určité věci opatření obecné povahy, počítal zároveň s tím, že dotčení jednotlivci se budou moci proti působením takového opatření bránit ve správním soudnictví, jak to připouští § 101a s. ř. s. Účinný prostředek ochrany jim však nelze odepřít jen proto, že soud nestihne daný návrh projednat předtím, než je opatření zrušeno a nahrazeno. V případě mimořádných opatření vydávaných Ministerstvem zdravotnictví v souvislosti s nemocí covid-19 je přitom zřejmé, že v řadě případů byla tato opatření rušena a nahrazována v řádu několika málo dní, a jejich soudní přezkum v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy byl tedy prakticky znemožněn.

34. Městský soud má za to, že nic nebrání tomu, aby se navrhovatel v případě, kdy je napadené opatření obecné povahy v průběhu řízení před soudem zrušeno, domáhal ochrany svých práv prostřednictvím jiného návrhového typu, a to žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a následujících s. ř. s.

35. Tento žalobní typ je subsidiární vůči všem ostatním návrhům, které lze podat ve správním soudnictví, a slouží tedy jako určitá pojistka pro případ, kdy je někdo dotčen na svých veřejných subjektivních právech postupem správního orgánu, ale nemá k dispozici žádný jiný procesní nástroj k účinné ochraně svých práv (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, č. 3931/2019 Sb. NSS, bod 31). Jak bylo vyloženo, proti opatření obecné povahy, které bylo zrušeno, již nelze brojit návrhem na zrušení opatření obecné povahy; v úvahu nepřichází ani žaloba proti rozhodnutí či žaloba na ochranu před nečinností. Použití žaloby na určení nezákonnosti zásahu do práv žalobkyně, k němuž došlo účinky zrušeného opatření obecné povahy, však nic nebrání.

36. Žalobu podle § 82 s. ř. s. může podat „každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ... správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo“. Zákon tedy z definice nezákonného zásahu výslovně vylučuje pouze rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jímž však opatření obecné povahy není. V době, kdy je opatření obecné povahy platné, by obrana proti jeho důsledkům zásahovou žalobou byla nepřijatelná podle § 85 s. ř. s., neboť by žalobce měl k dispozici jiný prostředek ochrany spočívající v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Jak ovšem bylo vysvětleno výše, v případě, že opatření obecné povahy bylo zrušeno, však tento jiný prostředek ochrany není dostupný. Požadavek na vyčerpání jiných prostředků ochrany se navíc podle § 85 s. ř. s. části věty za středníkem na deklaratorní zásahové žaloby neuplatní. Tím se také nyní

projednávaná věc liší od věci, v níž rozhodoval Ústavní soud nálezem ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18. Jak totiž vyplývá z bodu 93 uvedeného nálezu, v dané věci stěžovatel svévolně nevyužil návrh na zrušení opatření obecné povahy, ačkoliv takový návrh podat mohl. V takovém případě pochopitelně neexistoval žádný důvod zajišťovat mu právní ochranu jinými prostředky. V nyní projednávané věci však žalobkyně návrh na zrušení opatření obecné povahy včas podala, ale tento návrh nemohl být projednán z důvodů na její vůli nezávislých.

37. Využití žaloby proti nezákonnému zásahu k obraně před důsledky opatření obecné povahy, které již nelze napadnout návrhem na jeho zrušení podle § 101a s. ř. s., není v judikatuře správních soudů naprostou novinkou. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016 - 86, dospěl k závěru, že nezákonným zásahem může být situace, kdy je do práv žalobce zasaženo v důsledku nepřiměřeně dlouho trvajících územních opatření o stavební uzávěře, tedy opatření obecné povahy podle § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), avšak toto opatření obecné povahy již nelze pro uplynutí příslušných lhůt napadnout návrhem podle § 101a s. ř. s. Uvedeným rozsudkem byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2016, č. j. 46 A 81/2015 - 85, jímž soud v režimu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem uložil žalovanému za stanovených podmínek zrušit stavební uzávěru, tedy opatření obecné povahy. V nyní projednávané věci nastala situace svým způsobem analogická, neboť žalobkyně tvrdila, že byla na svých právech zkrácena opatřením obecné povahy, avšak návrh na jeho zrušení již v důsledku procesní překážky nemohl být projednán, a to bez zavinění žalobkyně. Bylo tedy namístež zákonost postupu žalovaného posoudit v rámci subsidiárního žalobního typu, tedy žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Jelikož § 82 s. ř. s. výslovně umožňuje podání žaloby na deklaraci již ukončeného nezákonného zásahu, nebrání nic tomu, aby se žalobkyně za daných okolností domáhala určení, že zásah spočívající v působení zrušených opatření obecné povahy, byl nezákonný.

38. Opatření obecné povahy se od rozhodnutí ve vztahu k použitelnosti zásahové žaloby neliší jen v tom, že § 82 s. ř. s. je z definice zásahu nevyklučuje, ale ještě v jednom podstatném ohledu. Pokud je správní rozhodnutí zrušeno jinak než v řízení před soudem, zpravidla v přezkumném řízení, nemůže být žalobce nijak zkrácen na svých právech tím, že o jeho žalobě proti danému rozhodnutí již nerozhodne soud. Správní rozhodnutí totiž v takových případech bývá zrušeno pro svou nezákonnost, a tím vzniká dotčeným subjektům bez dalšího právo na náhradu škody způsobené tímto rozhodnutím podle § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Z hlediska ochrany práv dotčených osob je tedy zcela lhostejné, zda došlo ke zrušení správního rozhodnutí soudem, nebo správním orgánem.

39. V případě opatření obecné povahy však nemusí platit totéž. Opatření obecné povahy představuje tzv. smíšený akt, což znamená, že má některé znaky správního

rozhodnutí a některé znaky právního předpisu. Často tedy může docházet k situaci, kdy je opatření obecné povahy zrušeno nebo změněno nikoliv proto, že bylo nezákonné, nýbrž zkrátka proto, že chtěl správní orgán v určitém okamžiku změnit či zrušit v něm stanovená pravidla. V takové situaci však nelze říci, že by osoby, které byly opatřením obecné povahy dotčeny na svých právech před jeho zrušením, k ochraně svých práv nadále nepotřebovaly přístup ke správnímu soudu. Žádný orgán totiž dosud autoritativně nerozhodl, zda bylo do jejich práv zasaženo nezákonně.

40. Desátý senát městského soudu je si vědom skutečnosti, že čtrnáctý senát v rozsudku ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020 - 111, bodu 82, dospěl k opačnému závěru, tedy že zásahovou žalobu za daných okolností využít nelze. Čtrnáctý senát se opíral zprv o argument, že zásahová žaloba je subsidiární i k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. S tím desátý senát nepolemizuje, ale právě proto je třeba podání zásahové žaloby umožnit v okamžiku, kdy již návrh na zrušení opatření obecné povahy není k dispozici. Dále čtrnáctý senát uvedl, že „*ustanovení § 101a a násl. soudního řádu správního upravují specifické okolnosti řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, které by nebylo možné v řízení o zásahové žalobě aplikovat*“. Dle názoru desátého senátu však žádný podstatný rozdíl mezi oběma řízeními z hlediska posouzení zákonnosti postupu správního orgánu neexistuje. V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je třeba v souladu s § 101a odst. 1 ve spojení s § 101d odst. 2 s. ř. s. posoudit, zda byl navrhovatel opatřením přímo zkrácen na svých právech, a dále, zda bylo opatření vydáno v rámci působnosti a pravomoci správního orgánu, zda bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, a zda je v souladu se zákonem. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu soud podle § 82 s. ř. s. taktéž posuzuje, zda byl žalobce zásahem přímo zkrácen na svých právech, a dále zda byl zásah nezákonný, což v případě účinků opatření obecné povahy nebude znamenat nic jiného, než posouzení jednotlivých aspektů jeho zákonnosti rozvedených v § 101d odst. 2 s. ř. s. Jediný rozdíl snad může spočívat v koncentraci návrhových tvrzení, která v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nastává podle § 101b odst. 2 s. ř. s. již podáním návrhu. Je pravda, že v řízení o zásahové žalobě taková koncentrace stanovena není, avšak to jistě samo o sobě nemůže vést k závěru o nepřipustnosti zásahové žaloby v případech, kdy do práv navrhovatele bylo zasaženo již zrušeným opatřením obecné povahy a jiný prostředek soudní ochrany neexistuje.

41. Čtrnáctý senát ve svém řízení postupoval tak, že navrhovateli umožnil rozšířit návrh o obsahově totožná opatření obecné povahy, která byla platná v době rozhodování soudu. Takový postup je správný i dle desátého senátu. V nyní projednávané věci bylo smysluplné umožnit žalobkyni rozšířit její návrh o obsahově i formálně totožné opatření obecné povahy, které bylo vydáno v průběhu řízení. Bylo by totiž v rozporu s principem hospodárnosti řízení, aby soud případně projednával obsahově totožný návrh žalobkyně v jiném řízení. I kdyby žalobkyně podala samostatný návrh na zrušení druhého mimořádného opatření žalovaného z 15. 4. 2020, bylo by beztak namíste obě věci spojit ke společnému projednání podle § 39 odst. 1 s. ř. s. Jak ovšem ukazuje nyní projednávaná věc, takový postup nemusí zajistit projednání návrhu vždy. Pokud je totiž napadené opatření

obecné povahy v průběhu řízení před soudem zrušeno bez náhrady, případně je nahrazeno opatřením s podstatně odlišným obsahem nebo opatřením jiné formy, nelze v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy pokračovat vůbec (tak tomu je v nyní projednávané věci, kdy byla opatření žalovaného nahrazena opatřeními vlády). Za takové situace lze tedy dle názoru desátého senátu městského soudu zajistit navrhovateli přístup k soudu jen prostřednictvím subsidiární zásahové žaloby.

42. Soud má tedy za to, že zásahová žaloba po zrušení mimořádných opatření žalovaného přípustná je. Zároveň dospěl k závěru, že bylo namístě žalobkyni vyzvat k úpravě původního návrhu na zásahovou žalobu. Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, bodu 70, uvedl, že z hlediska práva na přístup soudu garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod není přijatelné, pokud správní soud odmítne návrh jen pro zvolení nesprávného návrhového typu, byli by přípustný jiný návrhový typ. V takovém případě má soud navrhovatele poučit o svém právním názoru a poskytnout mu lhůtu k příslušné změně návrhu. Na tento nálezný navazuje judikatura Nejvyššího správního soudu, která obsahuje tentýž požadavek (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, č. 3931/2019 Sb. NSS, bod 35, a dále například rozsudky NSS ze dne 21. 10. 2019, č. j. 1 As 207/2019 - 19, bod 34, a ze dne 21. 11. 2019, č. j. 10 As 129/2019 - 42, bod 16). Zároveň platí, že dojde-li v průběhu řízení před soudem ke změně skutkového stavu, je třeba navrhovateli umožnit změnu žalobního petitu podle § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve spojení s § 64 s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006 - 69, č. 1590/2009 Sb. NSS). V souladu s těmito závěry judikatury vrcholných soudů tedy desátý senát městského soudu žalobkyni vyzval, aby původní návrhy na zrušení opatření obecné povahy změnila na žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, což žalobkyně učinila. Poněvadž soud v souladu s výše citovanou judikaturou žalobkyni usnesením vyzval ke změně návrhového typu a žalobkyně v souladu s těmito usneseními návrh změnila, pozbývalo by již smyslu dalším usnesením rozhodovat o připuštění této změny. Obě podání, jimiž žalobkyně návrh změnila, byla žalovanému před jednáním doručena. Zároveň platí, že i po změně návrhového typu bylo možné vycházet z uplatněné argumentace účastníků i předložených důkazů. Jelikož žaloby byly podány včas a jejich projednání nebránily jiné překážky, soud přistoupil k jejich věcnému projednání.

## VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

43. Městský soud posoudil, zda je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu důvodná. V souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s., částí věty za středníkem, přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době zásahu, tedy v období od 11. 3. 2020 do 12. 3. 2020 a od 20. 4. 2020 do 23. 4. 2020.

44. Žaloba není důvodná.

45. Soud předesílá, že vycházel jen z tvrzení žalobkyně, která se vztahovala k mimořádným opatřením žalovaného. Argumentaci obsažené v původním návrhu, která

se zjevně týkala jen postupu vlády při vyhlášení nouzového stavu a vydávání opatření podle krizového zákona, se soud nyní nevěnuje, neboť návrh byl v části týkající se postupu vlády vyloučen k samostatnému projednání a odmítnut, neboť Ústavní soud vládní opatření v usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, označil za právní předpisy, které správní soudy nemohou přezkoumávat.

46. Při posouzení důvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem soud zjišťuje, zda byl žalobce (1.) přímo (2.) zkrácen na svých právech (3) nezákonným (4) zásahem, který není rozhodnutím a (5) byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012, č. j. 1 Aps 5/2012 - 38, bod 13, a ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS).

47. Nejprve se soud zabýval otázkou, zda byla žalobkyně opatřeními ministerstva přímo zkrácena na svých právech. Žalobkyně netvrdila, že by sama byla žákyní nebo studentkou. Prokázala však, že je matkou nezletilých dětí ve věku 9 a 11 let, které jsou žáky základní školy. Také prokázala, že škola, kterou její děti navštěvují, skutečně byla v rozhodné době uzavřena, a žalobkyně z tohoto důvodu žádala o ošetřovné. Soud má za to, že pokud musí žalobkyně pro své děti zajistit péči v době, kdy by jinak byly osobně přítomny na školní výuce, jedná se o zásah do jejího práva na soukromý a rodinný život garantovaného čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jedná se o dostatečně přímý zásah do právní sféry žalobkyně, aby mohla napadat mimořádná opatření žalovaného žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Tento závěr se však týká jen zákazu účasti žáků základních škol na výuce, nikoliv žáků a studentů ostatních škol. Jelikož studenty střední, vyšší odborné nebo vysoké školy nejsou žalobkyně ani její děti, zabýval se soud pouze zákonností mimořádných opatření žalovaného ve vztahu k základním školám. První, druhý a pátý znak nezákonného zásahu je tedy naplněn, neboť žalobkyně byla opatřeními žalovaného přímo zkrácena na svých právech a v důsledku opatření bylo zasaženo přímo proti ní.

48. Pokud jde o čtvrtý výše uvedený znak, již bylo vyloženo, že mimořádná opatření žalovaného nebyla rozhodnutími, nýbrž opatřeními obecné povahy, a že v případě nedostupnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy je třeba subsidiárně důsledky opatření považovat za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Zbývá tedy posoudit třetí znak, totiž samotnou nezákonnost zásahu. Soud na základě žalobních tvrzení posuzoval, zda měl žalovaný k jejich vydání pravomoc, a dále zda se nedopustil procesních či materiálních porušení zákona, která by jeho opatření činila nezákonnými.

#### *VI. a. Pravomoc žalovaného k zákazu osobní přítomnosti na výuce*

49. Nejprve bylo třeba posoudit, zda měl žalovaný vůbec pravomoc vydat mimořádná opatření, kterými by zakázal osobní přítomnost žáků na výuce ve školách. Přitom je třeba uvést, že mimořádné opatření ze dne 10. 3. 2020 bylo vydáno a jeho účinky trvaly předtím,

než vláda vyhlásila nouzový stav podle čl. 5 ústavního zákona o bezpečnosti, zatímco mimořádné opatření ze dne 15. 4. 2020 bylo vydáno v době trvání nouzového stavu.

50. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda měl žalovaný pravomoc vydat druhé uvedené mimořádné opatření. Jelikož toto opatření bylo vydáno v době nouzového stavu, je třeba posoudit, zda vyhlášení nouzového stavu pravomoci ministerstva jakkoliv ovlivnilo. Touto otázkou se již zabýval čtrnáctý senát městského soudu v rozsudku ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020 - 111, jímž zrušil některá mimořádná opatření žalovaného, kterými byla omezena svoboda pohybu všech osob na celém území České republiky a také stanoven rozsáhlý zákaz maloobchodního prodeje a poskytování služeb v provozovnách. Čtrnáctý senát v části E. 2. b) svého rozsudku dospěl k závěru, že jím posuzovaná opatření žalovaného byla nezákonná, neboť se jednalo o natolik široká omezení základních práv, že k jejich přijetí má pravomoc pouze vláda v době nouzového stavu v souladu s čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti a prováděcím krizovým zákonem.

51. Desátý senát se se čtrnáctým senátem shoduje v tom, že k rozsáhlému a plošnému omezení základních práv, jako je svoboda pohybu nebo podnikání, má pravomoc pouze vláda po vyhlášení nouzového stavu dle krizového zákona. Jak čtrnáctý senát uvedl v bodu 153 svého rozsudku, *„takto razantní a plošné omezení základních práv a svobod presumuje krizový zákon spíše než § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví“*. Věc nyní projednávaná desátým senátem se však od věci čtrnáctého senátu podstatně odlišuje, neboť předmětem sporných mimořádných opatření žalovaného je zákaz osobní přítomnosti žáků na výuce.

52. Dle názoru desátého senátu je třeba dělicí linii mezi opatřeními, která může přijmout Ministerstvo zdravotnictví na základě zákona o ochraně veřejného zdraví, a opatřeními, která může přijmout pouze vláda na základě krizového zákona, hledat v rozsahu pravomocí těchto orgánů dle obou zákonů. Zatímco zákon o ochraně veřejného zdraví žalovanému výslovně svěřuje pravomoc rozhodovat o celostátním uzavření škol a omezení jejich provozu, vláda takovou pravomoc podle krizového zákona nemá.

53. Ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví výslovně Ministerstvu zdravotnictví svěřuje pravomoc rozhodnout o *„uzavření ... škol ... nebo omezení jejich provozu“*. Ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví stanoví, že Ministerstvo zdravotnictví může opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku nařídit, *„pokud mají být provedena celostátně“*. Tato ustanovení nelze vyložit jinak, než že Ministerstvo zdravotnictví má v případě epidemie pravomoc za účelem omezení styku nakažených osob s nenakaženými mimořádným opatřením zcela uzavřít školy na území celé České republiky. Žádný právní předpis přitom nestanoví, že by tato pravomoc byla Ministerstvu zdravotnictví odňata v případě vyhlášení nouzového stavu.

54. Žalobkyně má pravdu, že žalovaný pochybil, když v záhlaví mimořádných opatření odkázal na ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Jak ovšem vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 - 87, č. 1926/2009 Sb. NSS, aplikuje-li správní orgán nesprávně

ustanovení právního předpisu, nejedná se o vadu způsobující nezákonnost vydaného aktu, pokud by aplikace správného ustanovení nevedla k odlišnému výsledku. Jelikož mimořádná opatření ob stojí na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, není pro jejich zákonnost podstatné, že žalovaný v jejich záhlaví odkazoval na jiné ustanovení téhož zákona.

55. Naopak vláda pravomoc rozhodnout o uzavření škol nemá, a to ani podle krizového zákona, neboť žádné z ustanovení § 5 a 6 krizového zákona tuto pravomoc vládě nesvěřuje. Není tedy žádný důvod se domnívat, že zákonodárce zamýšlel v době nouzového stavu suspendovat pravomoc Ministerstva zdravotnictví k uzavírání škol a omezení jejich provozu. Vláda se sice ve svých opatřeních týkajících se uzavření škol opírala o ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, dle něž lze „*nařídít zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území*“, avšak toto ustanovení zjevně směřuje k omezení svobody pohybu a pobytu, nikoliv k omezení provozu zařízení určitého typu. Bylo by nesprávné extenzivně vykládat uvedené ustanovení krizového zákona jako zmocnění vlády k omezení provozu škol, a tím méně lze na základě takového extenzivního výkladu dospět k závěru, že Ministerstvo zdravotnictví v době nouzového stavu nemůže využít pravomoc, kterou mu výslovně přiznává zákon o ochraně veřejného zdraví. Soud připomíná, že vládní opatření vydaná podle krizového zákona nejsou předmětem tohoto řízení. Skutečnost, že zákon vládě nesvěřuje pravomoc omezovat provoz škol, však bylo potřeba vzít v úvahu při posouzení, zda tuto pravomoc může v době nouzového stavu vykonávat Ministerstvo zdravotnictví.

56. Opatření spočívající v omezení provozu škol se tedy podstatně odlišuje od plošného zákazu volného pohybu a maloobchodního prodeje, která do pravomocí svěřených Ministerstvu zdravotnictví zákonem o ochraně veřejného zdraví nespádají, a naopak se jedná o pravomoci výslovně svěřené vládě v § 5 písm. c) a e) krizového zákona.

57. Desátý senát městského soudu je si vědom, že čtrnáctý senát v bodu 156 svého rozsudku č. j. 14 A 41/2020 - 111 uvedl, že v nouzovém stavu jsou pravomoci Ministerstva zdravotnictví omezeny jen na „*úkony striktně spadající pod tento resort*“. S tímto dílčím závěrem se desátý senát z důvodů vyložených výše neztotožňuje, neboť má za to, že Ministerstvo zdravotnictví si i v době nouzového stavu zachovává pravomoci výslovně mu svěřené zákonem o ochraně veřejného zdraví, jako je například omezení provozu škol. V obecné rovině je však desátý senát se čtrnáctým senátem ve shodě v tom, že pravomoci Ministerstva zdravotnictví nelze extenzivně vykládat tak, že zahrnují široká omezení základních práv, k nimž je výslovně zmocněna vláda v krizovém zákoně.

58. V nyní projednávané věci však k takovému nepřipustně extenzivnímu výkladu pravomocí ministerstva nedošlo. Jak bylo vyloženo výše, ministerstvo se drželo pravomoci výslovně zakotvené v zákoně o ochraně veřejného zdraví. Využitím této pravomoci zasáhlo primárně do práva žáků na vzdělání garantované v čl. 33 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Úplným uzavřením škol bylo jistě dotčeno samotné jádro tohoto práva, a jedná se tedy zásah, který je potřeba podrobit testu proporcionality (srov. nálezy Ústavního

soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14, bod 88). Také bylo zasaženo právo žáků a jejich rodinných příslušníků na soukromý a rodinný život, ačkoliv toto právo je zasaženo spíše sekundárně a okrajově. Ústavní pořádek však připouští, aby zákon svěřoval správním orgánům pravomoc zasahovat do základních práv na základě testu proporcionality provedeného ve vztahu k jednotlivým omezením (srov. bod 66 výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/16).

59. Jakkoliv nelze úplné uzavření škol považovat za zanedbatelný zásah do práv dotčených osob, jedná se o zásah srovnatelný s pravomocemi běžně svěřovanými správním orgánům na úrovni zákona. Jde také o podstatně méně intenzivní zásah do základních práv, než je například plošné omezení pohybu osob. Je tedy přiměřené, že o uzavření škol může v době epidemie rozhodovat Ministerstvo zdravotnictví bez ohledu na vyhlášený nouzový stav. Naopak celostátní omezení svobody pohybu a téměř úplný zákaz podnikání prostřednictvím maloobchodních prodejen jsou opatření natolik rozsáhlá a tak intenzivně zasahující do nejzákladnějších práv jednotlivců, že si nelze představit jejich přijetí jinak, než v rámci nouzového stavu v souladu se zvláštní ústavní pravomocí vlády podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti.

60. Žalovaný tedy měl pravomoc k tomu, aby mimořádnými opatřeními zakázal osobní přítomnost žáků základních škol na výuce, a to v době vyhlášení nouzového stavu i mimo něj. Mimořádné opatření ze dne 15. 4. 2020 tedy bylo vydáno v rámci pravomoci žalovaného. Tím spíše bylo v rámci jeho pravomoci vydáno mimořádné opatření ze dne 10. 3. 2020, které předcházelo vyhlášení nouzového stavu.

#### *VI. b. Odůvodnění přijatých opatření*

61. Žalobkyně mimořádným opatřením žalovaného vytýkala mimo jiné nedostatky odůvodnění. Jak bylo vyloženo výše, žalovaný mimořádná opatření vydal podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví. Aplikace správního řádu na mimořádná opatření je vyloučena, a to na základě § 94a odst. 2 věty druhé, která stanoví: „*Opatření obecné povahy se vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy.*“ V tomto případě tedy zákonodárce jednoznačně aplikaci správního řádu vyloučil, a to novelizačním zákonem č. 151/2011 Sb. přijatým po účinnosti správního řádu. S ohledem na jednoznačný text zákona vztahující se k mimořádnému opatření sloužícímu k rychlému odvrácení vážné hrozby pro veřejné zdraví tedy nelze aplikovat § 180 odst. 2 správního řádu a ani závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu uvedené v usnesení č. 3104/2014 Sb. NSS.

62. Požadavek na odůvodnění mimořádného opatření ministerstva tedy nemůže vyplývat ze správního řádu, který nelze použít, a nevyplývá ani ze zákona o ochraně veřejného zdraví. Je však třeba na základě § 178 odst. 1 správního řádu aplikovat základní zásadu činnosti správních orgánů kodifikovanou v § 2 odst. 2 správního řádu, dle níž správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena. Aby bylo dodržení této zásady přezkoumatelné, musí ministerstvo v mimořádném opatření uvést důvody jeho vydání. Na mimořádná opatření



vydaná v době epidemie jistě nelze mít přepjatě formalistické požadavky, a v závislosti na okolnostech tedy může postačovat i odůvodnění relativně stručné. Na druhé straně je však třeba zdůraznit, že by ministerstvo vždy mělo svá opatření odůvodnit v co nejkonkrétnější možné míře, tak aby veřejnosti bylo zřejmé, z jakých důvodů dochází k omezování práv. Obecně přitom platí, že s postupujícím časem od začátku epidemie lze předpokládat vyšší informovanost ministerstva o hrozících rizicích i o něco nižší potřebu rychlých reakcí, a proto by měla být mimořádná opatření odůvodňována podrobněji.

63. Nyní napadené mimořádné opatření ze dne 10. 3. 2020 bylo vydáno na samotném začátku epidemie nemoci covid-19. Opatření obsahuje jen stručné odůvodnění, v němž je uvedeno, že zákaz osobní přítomnosti žáků a studentů při výuce a studiu představuje nezbytný krok pro zastavení šíření nemoci COVID-19, neboť při těchto aktivitách dochází ke zvýšené koncentraci lidí v uzavřených prostorech. Toto odůvodnění je nanejvýš stručné a samo o sobě není dostatečné. Na jedné straně se jednalo o samotný počátek epidemie na území České republiky a bylo namístě od příslušných státních orgánů očekávat okamžitou reakci. Vzhledem k tomu, že opatření významně omezovalo práva dotčených osob a mělo celospolečenský dopad, se však ani v dané situaci nelze spokojit s tak stručným odůvodněním.

64. Požadavek na odůvodnění je při vydávání takto významných omezení naprosto klíčový, protože veřejnost se musí z odůvodnění vydaného aktu, spíše než z tiskových zpráv, dovědět, proč správní orgán k tak závažnému omezení přistoupil, z jakých zjištění vycházel a z jakých zdrojů tato zjištění čerpal. Taková informovanost veřejnosti by jednoznačně přispěla ke zklidnění situace i k větší důvěře veřejnosti v přijatá opatření, a také k větší ochotě tato opatření dodržovat. V opačném případě se může veřejnosti jevit, že opatření, byť správná, jsou přijímána zbrkle nebo chaoticky.

65. Na opatření ze dne 15. 4. 2020 bylo namístě vzhledem k času uplynulému od začátku epidemie třeba klást vyšší nároky. Odůvodnění tohoto opatření bylo o něco podrobnější než v případě opatření ze dne 10. 3. 2020. Uvádělo se v něm, že počet zjištěných nemocných s nemocí covid-19 v České republice v daném okamžiku dosahoval počtu 5 991 a aktuálně se navyšoval o přibližně 200 osob denně. Dále žalovaný opětovně uvedl, že se virus způsobující danou nemoc šíří kapénkově. K zamezení šíření viru bylo i nadále třeba zamezit osobní přítomnosti žáků a studentů na výuce a studiu ve školách. S postupujícím vývojem šíření epidemie však bylo namístě zahájit postupné uvolňování, které začalo obnovením činnosti vysokých škol v omezeném rozsahu.

66. Soud má za to, že ani toto odůvodnění nenaplnělo nároky, které je na něj nutno klást. Žalovaný dal sice najevo, že vychází z údajů o počtu případů onemocnění v České republice a že šíření onemocnění i nadále považuje za významnou hrozbu, k jejímuž odvrácení je třeba zrušit prezenční výuku na školách, přičemž uvedl, že zároveň bylo možné zahájit postupné uvolňování, které se v dané fázi týkalo jen vysokých škol. Bylo vhodné, aby žalovaný v odůvodnění druhého opatření podrobněji rozvedl údaje, z nichž vycházel, neboť ze samotné informace, že se navyšuje počet nakažených osob, ještě nijak

nevyplývá, že by bylo nutné udržovat přijatá omezení v daném rozsahu. Zvýšení počtu evidovaných nakažených může svědčit o zvýšeném počtu testovaných, nevypovídá však ničeho o průběhu nemoci nebo o nebezpečnosti viru právě pro mladší populaci. Relevantním údajem by spíše bylo, jak žalovaný v daném čase vyhodnotil nebezpečnost viru a aktuální rychlost jeho šíření. Ani v jednom z odůvodnění se nenachází argumentace, pro daný typ omezení přílehlavá, spočívající v tom, že se u dětí a mladých lidí nemoc většinou projevuje asymptomaticky a že právě asymptomatictí jedinci hrají velkou roli při šíření viru napříč populací.

67. Vzhledem k typu aktu, který je přezkoumáván, však soudu nepřišlo adekvátní opatření ministerstva považovat za nezákonná pouze pro formální nedostatek odůvodnění, pokud by vyšlo najevo, že k nim žalovaný přistoupil na základě relevantních podkladů a zjištění. Z judikatury vrcholných soudů vyplývá, že nedostatky odůvodnění aktu veřejné správy jsou důvodem jeho nezákonnosti jen tehdy, pokud zcela vylučují soudní přezkum (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Jak bude uvedeno níže, zákonnost a přiměřenost mimořádných opatření žalovaného bylo možno přezkoumat na základě podkladů, které předložil v řízení před soudem, a proto zjištěné nedostatky odůvodnění samy o sobě nepostačovaly k tomu, aby soud žalobě vyhověl.

#### *VI. c. Dostatečnost podkladů, z nichž žalovaný vycházel*

68. Skutečnost, že žalovaný nebyl povinen podrobně odůvodňovat přijatá opatření, však ještě neznamená, že mohl postupovat svévolně a bez opory v konkrétních datech, která měl k dispozici. Právě svévoli přitom žalobkyně žalovanému vytýkala. Libovůle při výkonu státní moci v právním státě nemá místo (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS).

69. V původním vyjádření ze dne 25. 3. 2020 sice žalovaný navrhl celou řadu důkazů, drtivá většina z nich však pocházela z období po vydání mimořádného opatření ze dne 10. 3. 2020. Z těchto podkladů tedy žalovaný zjevně při vydání prvního mimořádného opatření vycházet nemohl. Za této situace měl soud původně v úmyslu provést z vlastní iniciativy v souladu s § 52 odst. 1 s. ř. s. důkaz výzvou jedenácti lékařů Univerzity Karlovy ze dne 21. 4. 2020, z něhož vyplývá, že v odborné veřejnosti na závažnost ohrožení nemocí covid-19 a přiměřenost přijatých opatření panují rozdílné názory, a že se tedy žalovaný při přijetí svých opatření nemohl spoléhat na jakýsi všeobecně známý odborný konsensus (o úmyslu provést uvedený důkaz soud účastníky poučil v usnesení ze dne 23. 4. 2020, č. j. 10 A 35/2020 - 190). Následně však žalovaný v podání ze dne 27. 4. 2020 svá tvrzení ohledně toho, z jakých podkladů vycházel, i související důkazní návrhy významně doplnil. Soud tedy nakonec mohl posoudit relevantní podklady, z nichž v době přijetí mimořádných opatření vycházel žalovaný, a nebylo proto již třeba provádět důkazy jiné.

70. Při rozhodování o přijetí mimořádného opatření ze dne 10. 3. 2020, vycházel žalovaný ze zprávy Státního zdravotního ústavu ze dne 2. 3. 2020, nazvané *Epidemie onemocnění vyvolaného novým koronavirem 2019 (COVID-19): zvýšený globální přenos – pátá aktualizace*, která přejímá zjištění Světové zdravotnické organizace. Dle této zprávy v době vydání zprávy existovaly poznatky o tom, že průběh nemoci může být u některých pacientů asymptomatický, ale v jiných případech je závažný s pneumonií a úmrtím. V přibližně 6 % případů má onemocnění kritický průběh a 14 % případů má průběh závažný. Bylo zjištěno, že se virus šíří rychle a může mít obrovský dopad na veřejné zdraví s významnými fatálními následky pro vysoce rizikové skupiny. Aktuální odhad hodnoty R v České republice (tedy počtu osob, které nakazí jedna nakažená osoba) byl v dané době 2 - 3. Zpráva uváděla, že „je nanejvýš důležité, aby byla okamžitě zavedena opatření, která jsou vhodná a přiměřená každé fázi epidemie, aby byl přerušen přenos nákazy mezi lidmi, zabránilo se dalšímu šíření, aby byla snížena intenzita epidemie a zpomalil se nárůst počtu případů“. Dále bylo ve zprávě výslovně doporučeno uzavření škol s cílem přerušit řetězce přenosu. Ve zprávě se také uvádělo, že je o onemocnění stále málo informací, a odhady rizik jsou proto nejisté.

71. Uvedený podklad byl dle názoru soudu dostatečný k tomu, aby na jeho základě žalovaný mohl dospět k závěru o potřebnosti přijatého mimořádného opatření ze dne 10. 3. 2020. S ohledem na skutečnost, že epidemie nemoci byla v počáteční fázi a objektivně o ní existoval nedostatek informací, by nebylo vhodné požadovat, aby žalovaný s přijetím konkrétních opatření vyčkával na shromáždění dalších podkladů.

72. Dále se soud zabýval podklady, z nichž žalovaný vycházel při přijetí opatření ze dne 15. 4. 2020. Zde šlo zejména o osmou aktualizaci hodnocení epidemie nemoci covid-19 ve státech Evropské unie vydanou Státním zdravotním ústavem dne 8. 4. 2020. V této zprávě se uvádí, že epidemie aktuálně dosáhla vrcholu, přičemž v nejvíce zasažených státech jsou přetíženy systémy zdravotní a sociální péče, včetně nedostatku personálu, osobních ochranných prostředků a zařízení a vybavení na odděleních jednotek intenzivní péče. Pokud by byla přijatá opatření na boj s epidemií nedostatečná, existovalo by vysoké riziko zvýšení přenosu nemoci, potažmo, překročení kapacity zdravotních systémů. Ze zprávy také vyplynulo, že při šíření onemocnění hrají hlavní roli asymptomatické jedinci, kteří se vykytují zejména v mladší populaci, což odůvodňuje omezenční prezenční výuky.

73. Dále žalovaný vycházel z porovnání chřipky a onemocnění covid-19 ze dne 18. 3. 2020, z něhož vyplynulo, že zatímco u chřipky je celková smrtnost maximálně 0,1 %, u nemoci covid-19 je smrtnost násobně vyšší, přičemž i nejnižší dostupný údaj ze zahraničí, pocházející z Jižní Koreji, dosahoval 0,5 % a aktuálně známá průměrná smrtnost byla cca 2,5 %. Dále bylo v dokumentu uvedeno, že počet závažných a kritických průběhů onemocnění covid-19 je výrazně vyšší než v případě chřipky. Bylo též zdůrazněno, že děti mohou být významným zdrojem infekce pro starší populaci.

74. Žalovaný také vycházel ze srovnání se Švédskem, které má téměř totožný počet obyvatel jako Česká republika, avšak nepřijalo natolik restriktivní opatření. Dle zprávy

Světové zdravotnické organizace ze dne 14. 4. 2020 (Coronavirus disease 2019 Situation Report – 85) bylo ve Švédsku k uvedenému datu zjištěno 10 948 případů a 919 úmrtí, zatímco v České republice 6059 případů a 143 úmrtí. Počet úmrtí ve Švédsku byl tedy v absolutních číslech více než šestinásobný než v České republice a jako poměr z počtu zjištěných případů byl více než trojnásobný.

75. Uvedené podklady dle názoru soudu mohly pro žalovaného sloužit jako dostatečný základ pro přijetí mimořádného opatření ze dne 15. 4. 2020. Bezpochyby i nadále platilo, že o nemoci covid-19 nebyly úplné a zcela spolehlivé informace, avšak výše uvedené odborné zdroje svědčily závěru, že se jedná o závažné onemocnění, kterému bylo dle doporučení Státního zdravotního ústavu vhodné čelit distančními opatřeními.

76. Po zhodnocení podkladů, z nichž ministerstvo k datu vydání obou opatření vycházelo, dospěl soud k závěru, že tyto podklady vypovídající o tehdejší epidemiologické situaci u nás i v okolních zemích za současného nedostatku relevantních informací o parametrech a chování dosud neznámého typu viru, opravňovaly ministerstvo rozhodnout o uzavření škol, a následně i jeho prodloužení, protože situace se ani v polovině dubna zásadně nezměnila.

77. Žalobkyně v původním návrhu také namítala, že napadená opatření nebyla vydána na doporučení Ústřední epidemiologické komise, která dle jejího názoru nebyla ministrem zdravotnictví dostatečně svolávána. K tomu soud konstatuje, že Ústřední epidemiologická komise je poradním orgánem vlády zřízeným podle čl. 7 pandemického plánu schváleného vládou. Pandemický plán není právním předpisem, a nemá tedy právní závaznost. Žádný právní předpis nestanoví, že by se byl žalovaný povinen při přijímání krizových opatření v souvislosti s pandemií řídit pouze a jen doporučeními Ústřední epidemiologické komise. Žalobkyně netvrdila, že by žalovaný jednal v rozporu s doporučeními tohoto poradního orgánu. Pokud tedy žalovaný prokázal, že při přijetí opatření vycházel z dostatečných podkladů, které pocházely zejména od Státního zdravotního ústavu, není již podstatné, zda a v jakém rozsahu byla svolávána Ústřední epidemiologická komise.

78. Žalovaný tedy při vydání obou posuzovaných mimořádných opatření nepostupoval svévolně, ale opíral se o konkrétní podklady vycházející z aktuálního, byť neúplného, stavu vědeckého poznání. Ani v nedostatku podkladů, respektive libovůli žalovaného, tedy nebylo možné spatřovat nezákonnost mimořádných opatření, potažmo ani nezákonnost zásahu, který tato opatření znamenala pro právní sféru žalobkyně.

#### *VI. d. Proporcionalita přijatých opatření*

79. Konečně je třeba posoudit, zda byla napadená opatření přiměřená. Žalobkyně tvrdila, že přiměřená nebyla, a opírala se především o argument, že u dětí je průběh nemoci COVID-19 mírný, a tedy je zákaz jejich osobní účasti na výuce nadbytečný. Tvrdila také, že pokud děti nenavštěvují školu, mohou ohrožovat své prarodiče, kteří o ně ve zvýšené míře pečují.

80. Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je České republiky svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Tyto základní charakteristiky státu nelze změnit ani pominout, a to ani v mimořádných situacích. Jak uvádí čl. 9 odst. 2 Ústavy, změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřijatelná. I za mimořádných okolností, jako je pandemie nemoci covid-19, tedy platí, že ústavně garantovaná základní práva lze omezit jen při šetření jejich podstaty a smyslu dle čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Je tedy třeba vycházet z testu proporcionality spočívajícího ve třech krocích, jimiž jsou vhodnost (zda je zvolené opatření způsobilé dosáhnout sledovaného cíle), potřebnost (zda sledovaného cíle nelze dosáhnout mírnějšími prostředky) a přiměřenost v užším smyslu (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/11, bod 19).

81. Ve všech krocích testu proporcionality je však třeba brát v úvahu zvláštní povahu mimořádných epidemiologických opatření. Tato opatření jsou totiž přijímána na ochranu společnosti před potenciálně rozsáhlým nebezpečím, jakým může být šíření závažného onemocnění. Jak vyplývá z čl. 1 ústavního zákona o bezpečnosti, ochrana životů a zdraví obyvatel je základní povinností státu. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17, bodu 69, jedná se o existenční zájem, „*který legitimizuje určité omezení právní sféry jedince; ostatně ve svém důsledku je to stát, jenž postavení jedince chrání. Jestliže Ústavní soud judikoval, že ústava moderního demokratického právního státu představuje společenskou smlouvu založenou na minimálním hodnotovém a institucionálním konsensu ..., lze pod tímto pojmem mimo jiné chápat jak zájem státu, tak i jím chráněných osob na jeho vlastní bezpečné existenci, k ochraně tohoto zájmu musí stát disponovat příslušnými nástroji.*“ (vnitřní citace vypuštěny).

82. Jakkoliv tedy ani při posuzování přijímaných v mimořádných situacích na ochranu životů a zdraví nelze rezignovat na ústavní ochranu základních práv, je třeba orgánům moci výkonné včetně žalovaného přiznat dostatečný prostor pro uvážení, aby mohly efektivně naplňovat zájem na obraně státu a jeho obyvatel proti mimořádným hrozbám. Je to totiž primárně moc výkonná, které zákony svěřují příslušné pravomoci, a právě orgány moci výkonné také nesou tíživou politickou odpovědnost za způsob, kterým své úkoly plní. Zároveň však míra uvážení moci výkonné nemůže být bezbřehá, musí se řídit omezeními vyplývajícími z ústavního pořádku a zákonů, a musí také respektovat práva dotčených subjektů (srov. přiměřeně náleží Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 113). Rolí správního soudu není hodnotit a přezkoumávat politické kroky moci výkonné, dokud nepřekračuje zmíněný prostor pro uvážení, jehož konkrétní hranice je třeba vždy posoudit s ohledem na jednotlivé okolnosti.

83. Značná část argumentace žalobkyně v nyní projednávané věci představovala politickou kritiku vlády. Žalobkyně má nepochybně právo na kritický názor vůči vládě i na jeho vyjádření, správní soud je však vhodným fórem pouze pro právní argumentaci. Soud tedy nezaujímá žádné stanovisko k té části argumentace žalobkyně, v níž vyjadřovala nesouhlas s komunikací vlády vůči veřejnosti a v níž zpochybňovala kompetentnost

jednotlivých členů vlády. Ministerstvo zdravotnictví je podřízeno vládě jako vrcholnému orgánu moci výkonné (čl. 67 odst. 1 Ústavy) a v jeho čele stojí člen vlády (čl. 68 odst. 2 Ústavy). Vláda je složena z členů jmenovaných ústavně předvídaným postupem a má důvěru Poslanecké sněmovny, které je podle čl. 68 odst. 1 Ústavy rovněž odpovědna. Z hlediska dělby moci je tedy namístě, aby vláda a jí podřízené úřady primárně určovaly, jak ve vzniklé situaci postupovat. Žalobkyně se nemůže soudní cestou domáhat toho, aby orgány moci výkonné své pravomoci uplatňovaly způsobem, který je podle ní vhodnější.

84. Žalobkyni lze přisvědčit potud, že proporcionalitu přijatých opatření nelze posuzovat izolovaně, bez přihlédnutí k relevantním skutkovým okolnostem a uznávanému stavu vědeckého poznání. Pokud by žalovaný postupoval způsobem zjevně rozporným s relativně ustáleným stavem vědeckého poznání a zasahoval do základních práv prokazatelně neúčelnými postupy, jednalo by se o relevantní právní hledisko při soudním přezkumu. Takto jednoduchá však situace zpravidla v krizových situacích nebývá a není taková ani v nyní projednávané věci. Žalovaný byl totiž nucen rychle reagovat na hrozbu pandemie, o níž existuje jen kusé, neustálené a stále se dynamicky vyvíjející vědecké poznání. Vedle toho se neustále mění i skutkové okolnosti spočívající zejména v počtech a geografickém rozložení nemocných stejně jako konkrétních projevech nemoci, respektive informacích o nich. Míře nejistoty musí být přímo úměrný i prostor žalovaného pro uvážení.

85. Zároveň platí, že s postupující délkou omezení ústavně garantovaných práv je třeba stále silnějších důvodů pro to, aby daná omezení obstála v testu proporcionality. V prvních měsících epidemie nového onemocnění mohou být namístě plošná opatření, jako je úplné uzavření škol, zkrátka proto, že je třeba na vzniklou situaci reagovat rychle a nedostatek o chování nového viru neumožňuje opatření přesněji a úžeji zacílit. Postupem času lze však po orgánech moci výkonné vyžadovat, aby se nové situaci přizpůsobily, získaly o ní dostatek informací, a počáteční plošná opatření začaly upravovat tak, aby byla práva jednotlivců omezována co nejméně.

86. V nyní projednávané věci soud posuzuje mimořádná opatření přijatá na samém počátku epidemie a přibližně měsíc po jejím začátku. V obecné rovině lze tedy říci, že se v obou případech jedná o počátek epidemie, kdy může být na místě reagovat plošnými opatřeními. Pozitivně je třeba hodnotit skutečnost, že v odůvodnění opatření ze dne 15. 4. 2020 již žalovaný výslovně uvedl, že začíná přijímat opatření k rozvolňování plošného zákazu osobní účasti na výuce a studiu. Je tedy zřejmé, že si žalovaný byl vědom skutečnosti, že plošná opatření jsou přiměřená jen po určitou dobu.

87. Ke konkrétním argumentům žalobkyně týkajícím se přiměřenosti opatření soud uvádí následující. Pokud jde o posouzení vhodnosti opatření k dosažení sledovaného cíle, žalobkyně netvrdila, že by děti nemohly virus SARS-CoV-2 přenášet, tvrdila pouze, že se u nich nemoc způsobovaná tímto virem projevuje mírně. Jelikož se žáci základních škol při výuce pohybují v relativně velkých kolektivech po delší dobu v uzavřených

prostorách, jedná se o opatření způsobilé k omezení šíření viru. V prvním kroku testu proporcionality tedy opatření obstála.

88. K potřebnosti zvolených opatření se argumentace žalobkyně vztahuje zejména. Vychází však z mylné premisy, že jeho účelem je pouze ochrana zdraví a životů žáků a studentů. Tak tomu ovšem není. Jakkoliv by samotní žáci a studenti pravděpodobně většinou při nákaze nemocí covid-19 netrpěli vážnými příznaky, mohli by významnou měrou přispět k jejímu šíření mezi ostatními obyvateli. To vyplývá i z výše citovaných zpráv Státního zdravotního ústavu, z nichž vycházel žalovaný. V těchto zprávách se výslovně uvádělo, že ačkoliv děti netrpí vážnějšími příznaky nemoci, mohou představovat významný zdroj jejího šíření. Ostatně Státní zdravotní ústav též výslovně za jedno z potřebných opatření označil uzavření škol. Je zřejmé, že panovala důvodná obava, že děti, u nichž nemoc většinou probíhá asymptomaticky, by mohly přispět k jejímu rychlému rozšíření v populaci. Žalobkyně má samozřejmě pravdu, že děti mohou představovat ohrožení například pro své vlastní prarodiče, i když školu nenavštěvují, takové ohrožení je však relativně izolované a na rozdíl od pobytu dětí ve školách neznamená nebezpečí rychlého šíření nemoci napříč společnostmi. Opatření tedy bylo k dosažení sledovaného cíle potřebné.

89. Pokud jde o přiměřenost zákazu osobní účasti na výuce, bere soud v úvahu jen práva žalobkyně, která je matkou žáků základní školy, nikoliv práva jejich dětí, které žalobci nejsou. Jak bylo vyloženo výše, opatření zasahuje do jejího práva na soukromý a rodinný život. Jedná se však o zásah relativně mírný, spočívající v tom, že žalobkyně musí zajistit péči o děti v době, kdy by jinak byly ve škole, a musí jim po tuto dobu zajistit stravu a další materiální potřeby. Tyto důsledky do jejího života nelze umenšovat, v porovnání se zájmem na ochraně životů a zdraví obyvatelstva však jsou přiměřené. Platí přitom, co bylo uvedeno výše, tedy že pokud by přijatá opatření měla trvat podstatně déle, mohla by být jejich přiměřenost hodnocena jinak. Taková situace však zatím nenastala a s ohledem na aktuální vývoj rozvolňovacích opatření se jeví, že ani nenastane.

## VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

90. Jelikož žaloba nebyla důvodná, soud ji podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.

91. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. Žalobkyně v nyní projednávané věci úspěch neměla a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly; proto právo na náhradu nákladů nemá ani jeden z nich.

92. Soud také podle § 10 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, vrátil žalobkyni přeplatek na soudním poplatku. Původně žalobkyně zaplatila celkem 20 000 Kč za čtyři návrhy na zrušení opatření obecné povahy. Část tohoto poplatku ve výši 10 000 Kč jí již byla vrácena usnesením zdejšího soudu ze dne 28. 4. 2020, č. j. 10 A 52/2020 - 74. Zbylých 10 000 Kč soud považoval za uhrazení poplatkové povinnosti za návrhy na zrušení dvou mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví.

Jelikož však byly oba návrhy před jejich věcným projednáním změněny na zásahové žaloby, za něž vzniká podle Položky 18, bodu 2 písm. d) sazebníku soudních poplatků poplatková povinnost pouze ve výši 2 000 Kč, byla žalobkyně nakonec povinna uhradit pouze 4 000 Kč. Proto jí soud nyní vrátil zbývající přeplatek ve výši 6 000 Kč.

### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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). Případně-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).

V Praze dne 7. května 2020

**JUDr. Ing. Viera Horčicová**  
předsedkyně senátu