



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška, LL.M., soudce JUDr. Ing. Filipa Dienstbiera, Ph.D. a soudkyně zpravodajky Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci navrhovatele: **doc. JUDr. Z. K., Ph.D.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 10. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-2/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 12. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-3/MIN/KAN, a mimořádného opatření odpůrce ze dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-4/MIN/KAN,

t a k t o :

- I.** Opatření obecné povahy - mimořádné opatření odpůrce ze dne 10. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-2/MIN/KAN, mimořádné opatření odpůrce ze dne 12. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-3/MIN/KAN, a mimořádné opatření odpůrce ze dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-4/MIN/KAN, **s e r u š í** čtvrtým dnem od právní moci tohoto rozsudku.
- II.** Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši **5 000 Kč**, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatel se podaným návrhem ze dne 13. 4. 2021 domáhá zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 10. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-2/MIN/KAN (ve znění pozdějších mimořádných opatření), eventuálně zrušení bodů 16, 17, 18 a 19 čl. I tohoto opatření (dále jen „napadené opatření“), vydaného s odkazem na § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), a s odkazem na § 2 odst. 1 zákona č. 94/2021 Sb.,

o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“).

[2] Napadeným opatřením odpůrce dle § 69 odst. 1 písm. b) a i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví dle § 2 odst. 2 písm. b) až e) a i) pandemického zákona omezil obchod a služby, setkávání osob a právo pokojně se shromažďovat podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím. V obecné části odůvodnění napadeného opatření odpůrce uvedl, že jeho hlavním cílem je přerušit plošný komunitní přenos viru SARS-CoV-2 v České republice, a umožnit tak postupné znovuzapojení jednotlivých segmentů lidské činnosti do ekonomiky. Základním předpokladem prevence šíření infekčních nemocí, jejichž původci jsou přenášeni kontaminovanými kapénkami (aerosolem), je zamezení zvýšené koncentrace osob zejména v uzavřených prostorech, při současném stanovení dalších podmínek setrvání osob v těchto prostorech. Vydání napadeného opatření dle odpůrce reaguje na skutečnost, že epidemiologická situace v České republice je charakterizována protrahovaným komunitním šířením SARS-CoV-2, které vytváří podmínky pro nekontrolovaný přenos nákazy na osoby imunitně oslabené z důvodu věku a komorbidit, ale zároveň dochází i k narůstajícímu trendu nemoci u osob v mladších věkových skupinách a u osob bez rizikových faktorů. Nepříznivá epidemiologická situace je v současnosti výrazně potencionována také šířením mutovaných kmenů viru SARS-CoV-2, především jeho tzv. brazilské varianty, která se vyznačuje zvýšenou schopností přenosu mezi lidmi a jejíž výskyt byl Laboratorním vyšetřením v Národní referenční laboratoři Státního zdravotního ústavu v Praze prokázán v okrese Děčín.

II. Návrh a vyjádření odpůrce, replika navrhovatele

[3] Navrhovatel předně namítl vadný proces přijetí napadeného opatření. Uvedl, že mimořádný postup pro přijetí opatření bez předchozího souhlasu vlády, včetně možnosti jeho dodatečného udělení, může být uplatněn pouze tehdy, hrozí-li nebezpečí z prodlení při náhlé změně okolností spočívající v samotné epidemii, nikoli však v neschopnosti odpůrce vydat příslušné opatření v řádném procesu. Odpůrce se nemůže dovolávat nebezpečí z prodlení v situaci, kdy se do prodlení dostal vlastní nečinností. Měla-li by nečinnost, k níž došlo v daném případě, vést k beztrestnému a bezmeznému uplatňování mimořádných postupů upravených pandemickým zákonem, docházelo by tím k obcházení vůle zákonodárce, který vydání mimořádných opatření podle pandemického zákona podmínil předchozím souhlasem vlády. Vytýkanou vadu spočívající v absenci předchozího souhlasu vlády nemůže zhojit ani souhlas dodatečný. Stejně tak změna na postu ministra zdravotnictví nemění nic na tom, že odpůrce je jako ústřední orgán státní správy dostatečně vybaven personálně i materiálně a je povinen svou působnost vykonávat kontinuálně. Navrhovatel spatřuje vadu také v postupu zveřejnění opatření, které je na webových stránkách prezentováno jako opatření týkající se obchodu a služeb, přestože omezuje také setkávání osob, právo shromažďovací a schůze osob konaných na základě zákona.

[4] Dovolává-li se napadené opatření zákona o ochraně veřejného zdraví, navrhovatel poukázal na skutečnost, že omezení stanovená napadeným opatřením nelze opírat o § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, jelikož se toto ustanovení týká pouze omezení styku osob podezřelých z nákazy. V případě § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví se pak jedná o neurčité a obecné zákonné zmocnění, které nemůže být podkladem pro zásah do základních práv a svobod, jako je právo na soukromí, právo na rodinný život, právo shromažďovací a právo na náboženskou svobodu. Pakliže odpůrce na základě uvedeného neurčitého zmocnění stanovil povinnosti, které dle navrhovatele zákon přímo nezná, došlo k porušení ústavní zásady, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Je-li napadené opatření

pokračování

výsledkem snahy odpůrce negovat důsledky skončení nouzového stavu, musejí být zákon o ochraně veřejného zdraví i pandemický zákon aplikovány a vykládány s důrazem na ochranu základních práv a svobod a s důrazem na zásadu, že nikoli moci výkonné, ale moci zákonodárné přísluší stanovit obecná práva a povinnosti.

[5] Navrhovatel se následně v podaném návrhu podrobněji věnuje několika vybraným bodům čl. I napadeného opatření. Dle navrhovatele bod 16 (omezuující setkávání osob při různých akcích) tak, jak je formulován, dopadá také na neorganizované mezilidské setkávání – např. v rodinách. Takový dopad však navrhovatel pokládá za narušení práva na soukromí a práva na rodinný život. V této souvislosti upozornil, že je soukromou věcí každého člověka, zda do svého bytu pozve kupříkladu tři sourozence a zda se doma pohybuje s ochranou dýchacích cest (rouškou), přičemž policie ani jiný orgán nemohou vstupovat do obydlí za účelem kontroly dodržování napadeného opatření, včetně zjišťování s tím souvisejících přestupků.

[6] Rovněž omezení práva shromažďovacího upravené v bodě 17 čl. I napadeného opatření je v přímém rozporu s § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Dle navrhovatele se jedná o zjevné překročení pravomoci odpůrce, kterým došlo k zasažení základního lidského práva se shromažďovat, nadto bez jakéhokoli odůvodnění. Zásah je o to citelnější v době vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a již probíhající volební kampaně. Omezení se týká i shromažďování za náboženským účelem, zasahuje tedy také do práva na projevy náboženské víry. Bez bližšího zdůvodnění je zakázán rovněž zpěv.

[7] K bodům 18 a 19 napadeného opatření, jež omezují schůze orgánů právnických osob, navrhovatel uvedl, že stanoví výjimku jen pro jednání orgánů územní samosprávy. Dle navrhovatele však pandemický zákon hovoří o tom, že nelze omezit schůze osob, které se konají na základě zákona. To jsou mj. zasedání orgánů profesních komor, výroční schůze obchodních společností a společenství vlastníků jednotek, které jednou ročně schvalují účetní závěrku. Také k těmto bodům v napadeném opatření prakticky absentuje odůvodnění. V této souvislosti navrhovatel zdůraznil, že odpůrce nijak nezdůvodnil ani odlišný přístup k posuzování imunity získané očkováním a imunity získané proděláním nemoci.

[8] Odpůrce ve vyjádření k podanému návrhu uvedl, že napadené opatření bylo nařízeno v souladu s § 3 odst. 4 pandemického zákona. Nebezpečí z prodlení spočívalo dle odpůrce v unáhleném vydání opatření ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-1/MIN/KAN, které předčasně rozvolnilo pravidla shromažďování. Konkrétně umožnilo shromažďování pětikrát většímu počtu osob, přestože stávající epidemická situace v České republice není stabilizována; a navíc v době, kdy se země potýká s mutacemi koronaviru, které mají vyšší míru nakažlivosti, a o nichž se poznatky ještě pořád shromažďují a vyhodnocují. Odpůrce má za to, že zvoleným postupem neporušil § 3 odst. 6 pandemického zákona, jelikož nebezpečí prodlení je důvodem, pro který může být stanovena účinnost mimořádného opatření dříve než „čtvrtým dnem ode dne vyvěšení na úřední desce“. Odpůrce je přesvědčen, že § 3 odst. 1 a 2 pandemického zákona ve spojení s navrhovatelem vytýkanými ustanoveními § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví umožňují stanovit omezení nařízená napadeným opatřením. Odpůrce, vědom si znění pandemického zákona, vydal opatření tak, aby bylo podle jeho názoru v souladu s právními předpisy a reflektovalo aktuální epidemickou situaci v zemi. Uvedené se dle jeho názoru uplatní také v případě navrhovatelem namítaného omezení setkávání. Snaha omezit sociální kontakt není libovůlí odpůrce, ale výsledkem snahy omezit šíření infekční nemoci COVID-19, jak je odůvodněno na str. 13 napadeného opatření. K omezení práva shromažďovacího, včetně omezení schůzí orgánů právnických osob, odpůrce konstatoval, že tyto povinnosti byly rovněž řádně vysvětleny. Stanovením výjimek odpůrce neuložil absolutní

povinnost či omezení, ale proporcionálně umožnil realizaci nezbytných činností. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud návrh jako nedůvodný zamítl.

[9] V reakci na vyjádření odpůrce navrhovatel poukázal na skutečnost, že nadále pokračuje klamavé označování opatření ze strany odpůrce, který na webových stránkách obě provedené změny napadeného opatření (tj. změny provedené mimořádnými opatřeními ze dne 12. 4. 2021 a ze dne 19. 4. 2021) prezentuje jako změny opatření k omezení obchodu a služeb, přestože upravují také jiné oblasti, které se obchodu a služeb netýkají. Navrhovatel zopakoval, že vzniklo-li nebezpečí z prodlení, pak nikoli v důsledku nových okolností, ale v důsledku předchozí nečinnosti odpůrce. Nečinnost veřejné moci však nemůže být důvodem pro využití mimořádných procesů (vydání opatření bez předchozího souhlasu vlády) ve prospěch toho, kdo nečinnost zavinil. Dle navrhovatele si odpůrce je vědom skutečnosti, že mu omezení shromáždění a setkávání podle pandemického zákona nepřísluší, a proto odkazuje na aplikaci zákona o ochraně veřejného zdraví. Jak ovšem navrhovatel již dříve upozornil, zákon o ochraně veřejného zdraví umožňuje nařídit omezení pouze u osob podezřelých z nákazy. Omezit shromáždění a setkávání zdravých lidí může jen krizové opatření za nouzového stavu. Navrhovatel rovněž upozornil, že je z vyjádření odpůrce patrné, že správní spis neobsahuje žádné relevantní podklady, které by odůvodňovaly závěr o preferenci imunity z očkování oproti imunitě získané proděláním nemoci. Upřednostňuje-li ministerstvo bez jakéhokoli podkladu imunitu z očkování (aniž chce nést následky spojené s tím, že by očkování nařídilo jako povinné, a je-li si vědomo toho, že v důsledku očkování dochází k následným úmrtím), jedná se z pohledu navrhovatele o postup protiprávní a nemorální.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III.1 Procedura přijetí napadeného opatření

[10] Navrhovatel předně v podaném návrhu uplatnil námitku nezákonnosti procesu přijetí napadeného opatření odpůrce s ohledem na chybějící předchozí souhlas vlády.

[11] Ve vztahu k takto uplatněné námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že vycházel ze své dřívější judikatury k opatřením obecné povahy, z níž vyplývá, že „navrhovatelé nepostačí, aby namítali pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod [41]). Přípustnost návrhu je tak dána pouze tehdy, pokud navrhovatel současně tvrdí zkrácení svých vlastních hmotných práv, přičemž v pochybnostech je třeba se vždy přiklonit k přípustnosti soudní ochrany (viz tamtéž). V souzené věci je tato podmínka naplněna, neboť navrhovatel v podaném návrhu uplatnil vedle procedurálního pochybení rovněž námitky týkající se porušení jeho hmotných práv. K napadení vybraných bodů napadeného opatření navrhovatel nepochybně procesně legitimován je, neboť omezení obsažená v bodech 16 a 17 se týkají všech osob na území státu při výkonu běžných činností, resp. uplatňování práv a svobod, včetně navrhovatele. Pokud jde o body 18 a 19, navrhovatel na výzvu soudu k ověření jeho procesní legitimace (ve smyslu bodu [31] a násl. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, a části III.1.2 rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644) tvrdil, že je členem a místopředsedou výboru společenství vlastníků jednotek, místopředsedou rozhodčí komise politického hnutí a členem Moravské genealogické a heraldické společnosti, z. s. (MGHS), což soudu doložil výpisem z veřejného rejstříku Společenství vlastníků pro dům O. X, X ze dne 20. 4. 2021 a výpisem z katastru nemovitostí k č.

pokračování

p. X v B. ze dne 22. 4. 2021, zápisem z valné hromady MGHS ze dne 19. 2. 2019 a výpisem ze spolkového rejstříku tohoto spolku ke dni 22. 4. 2021 a návrhem na složení rozhodčí komise politického hnutí Trikolóra ze dne 28. 9. 2019.

[12] Nejvyšší správní soud se proto mohl zabývat navrhovatelem namítaným porušením procesních pravidel při vydávání napadeného opatření.

[13] Podle § 3 odst. 3 pandemického zákona platí, že *mimořádná opatření nařídí ministerstvo nebo krajská hygienická stanice po předchozím souhlasu vlády*. Podle odstavce 4 téhož ustanovení zákona *v případě nebezpečí z prodlení může ministerstvo nebo krajská hygienická stanice nařídit mimořádná opatření podle § 2 i bez předchozího souhlasu vlády. Pokud vláda s mimořádným opatřením nařízeným podle věty první nevysloví do 48 hodin od jeho vyhlášení souhlas, opatření pozbývá platnosti uplynutím této lhůty* (pozn.: zvýraznění podtržením – zde i dále v textu – doplnil Nejvyšší správní soud).

[14] K časovému sledu vydávání napadeného opatření Nejvyšší správní soud uvádí, že usnesením vlády ze dne 6. 4. 2021 č. 353 vydala vláda souhlas se záměrem odpůrce vydat v pořadí prvé mimořádné opatření, kterým se stanovuje omezení maloobchodního prodeje zboží a služeb a poskytování služeb (bod 6 citovaného usnesení vlády a jeho příloha č. 6). Na základě tohoto souhlasu následně odpůrce, v jehož čele tehdy stál ministr doc. MUDr. Jan Blatný, Ph.D., vydal dne 6. 4. 2021 mimořádné opatření č. j. MZDR 14601/2021-1/MIN/KAN (dále jen „předchozí opatření“).

[15] Dne 10. 4. 2021 vydal odpůrce, nyní již v čele s ministrem prof. MUDr. Petrem Arenbergerem, DrSc., MBA, v pořadí druhé – nyní napadené – mimořádné opatření č. j. MZDR 14601/2021-2/MIN/KAN, kterým se stanovuje omezení maloobchodního prodeje zboží a služeb a poskytování služeb, a vyvěsil je na úřední desce. Tímto opatřením zároveň zrušil předchozí opatření (viz čl. III napadeného opatření). Co do svého obsahu se napadené opatření odlišuje od opatření předchozího následovně:

- v čl. I bodu 1 byla doplněna slova „provozovny služeb“,
- v čl. I bodu 4 písmeno a) byla na konci vypuštěna slova „a praktické přípravy na výkon regulovaného povolání sociální pracovník podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů“,
- v čl. I bodu 4 písm. e) byla doplněna slova „akreditovaných kvalifikačních kurzů podle zákona č. 96/2004 Sb.“,
- v čl. I bodu 5 písm. i) byla doplněna slova „včetně dětí, kterým je tato služba poskytována“.

[16] Obsahově se napadené opatření liší i v čl. I bodu 16, což v návrhu zdůrazňuje též navrhovatel a bylo to i předmětem zvýšeného zájmu, resp. kritiky médií a veřejnosti, neboť došlo k podstatné změně tohoto bodu tak, že byl výrazně snížen počet osob, které se mohou na jednom místě a ve stejném čase účastnit veřejných nebo soukromých akcí, na pouhé dvě osoby, oproti původním 20 osobám převážně ve venkovních prostorech, resp. 10 osobám převážně ve vnitřních prostorech (k tomu viz dále).

[17] Jak bylo uvedeno výše, odpůrce nezvolil metodu novelizace původního opatření, nýbrž původní opatření formálně zcela zrušil a vydal opatření – napadené opatření – nové. K němu však vláda předchozí souhlas podle § 3 odst. 3 pandemického zákona nedala. Usnesením ze dne 12. 4. 2021 č. 374 vyslovila s napadeným opatřením souhlas až následně podle § 3 odst. 4

pandemického zákona. Je třeba dodat, že obě opatření – původní i napadené – stanovila svou účinnost od pondělí 12. 4. 2021, tedy bezprostředně po skončení nouzového stavu. Jinak řečeno, původní opatření bylo zrušeno a nahrazeno napadeným opatřením ještě předtím, než vstoupilo v účinnost.

[18] Napadené opatření bylo následně v části čl. I bodu 16 dále novelizováno, a to opatřením obecné povahy – mimořádným opatřením odpůrce ze dne 12. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-3/MIN/KAN, s účinností od 13. 4. 2021. V tomto případě již odpůrce zvolil metodu novelizace tak, že nově upravil znění celého čl. I bodu 16. Obsahově však došlo „jen“ ke změně (aniž bychom tím chtěli říci, že nevýznamně) podmínek pro konání svateb a pohřbů tak, že omezení počtu osob na 15 bylo rozšířeno z vnitřních i na vnější prostory. Zbývá dodat, že k tomuto opatření poskytla vláda předběžný souhlas předchozím usnesením č. 375 ze dne 12. 4. 2021 (bod 4, resp. příloha č. 4 usnesení vlády). Napadené opatření bylo dále novelizováno opatřením obecné povahy – mimořádným opatřením ze dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-4/MIN/KAN, kterým se s účinností od 21. 4. 2021 napadené opatření mění v bodu 5 písm. g) a písm. i) čl. I, s nímž vláda vyslovila dne 19. 4. 2021 předběžný souhlas usnesením č. 393.

[19] S ohledem na popsanou časovou posloupnost událostí je tedy zřejmé, že souhlas vlády k vydání napadeného opatření nebyl souhlasem předchozím (předběžným), jak požaduje § 3 odst. 3 pandemického zákona, nýbrž souhlasem vydaným *ex post*. Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval otázkou, zda byla naplněna podmínka pro zákonem předvídanou možnost nařízení napadeného opatření bez předchozího souhlasu vlády s možností jeho následné *ratihabice* (dodatečného schválení), tedy zda v době vydání napadeného opatření existovala hrozba nebezpečí z prodlení.

[20] Právě a pouze existence nebezpečí z prodlení opravňuje odpůrce k přijetí mimořádných opatření bez předchozího souhlasu vlády, který má jinak být pravidlem. Důvodová zpráva k pandemickému zákonu uvádí: „*Pro zajištění větší transparentnosti a jisté garance přiměřenosti regulace se navrhuje zakotvit režim, kdy by opatření vydávaná podle tohoto zákona podléhala předchozímu schválení vládou.*“ Na jiném místě pak doplňuje: „*Vzhledem k tomu, že se bude jednat o plošné opatření s dopadem na všechny v opatření obecně vymezené subjekty, je potřebné mít určitou pojistku v podobě rozhodování ve sboru, že nedojde k nepřiměřenému zásahu do práv dotčených osob.*“

[21] Je nepochybné, že předchozí souhlas vlády byl zákonodárcem stanoven nejen jako určitá brzda (pojistka) širšího sboru ministrů před případnými neuváženými a nepřiměřenými zásahy do práv jednotlivců ze strany odpůrce či z důvodu vyšší formální autority vlády jako ústavního orgánu, ale také jako mechanismus nalezení takového způsobu, míry a doby regulace, která bude na jednu stranu účinná z hlediska dosahovaných cílů (role odpůrce), ale současně také minimalistická či alespoň únosná z hlediska dopadů do života jednotlivců i celé společnosti ve všech jeho aspektech (funkčnost vzdělávacího systému, zajištění chodu veřejné správy, veřejné infrastruktury, obchodu a služeb atd.). Z pohledu práva jde o jednu z možných cest k zajištění proporcionality přijímaných opatření jakožto základního ústavního požadavku kladeného na zásahy veřejné moci do práv osob. Ani tak výjimečná situace, jakou je potřeba zvládnutí epidemie nakažlivé choroby, nepřipouští v demokratickém právním státě „vládu epidemiologů“ či jiných specialistů na dílčí (jakkoliv třeba zásadní) problém.

[22] Předchozí souhlas s návrhem mimořádného opatření a následný souhlas s již vydaným a platným opatřením nejsou jedno a totéž. Pozice schvalujícího orgánu – vlády – se v těchto situacích významně liší; u předchozího souhlasu si vláda může na ministerstvu vynutit úpravu návrhu mimořádného opatření, zatímco u následného schválení je postavena před volbu „všechno nebo nic“, nemluvě o změně kontextu a odlišných důsledcích, právních i politických.

pokračování

Zákonodárce záměrně nastavil odpovědnostní vztahy mezi Ministerstvem zdravotnictví a vládou v době pandemické pohotovosti tak, že vláda má předběžně schvalovat záměry navrhovaných opatření, nikoli být odpůrcem stavěna do situace, kdy již vydané opatření musí schvalovat dodatečně a pod tlakem okolností.

[23] Proto je třeba, aby odpůrce výjimku z tohoto postupu vždy pečlivě zvážil a aby byl schopen nebezpečí z prodlení, které jej k tomuto kroku opravňuje, také řádně odůvodnit. Zdůvodnění materiálních aspektů navrhovaného opatření (důvodnost jednotlivých nařizovaných či měněných opatření) přitom nenahrazuje zdůvodnění tohoto procesního kroku, které musí směřovat k důvodům, pro které nebylo možné dodržet předepsaný postup, kdy vláda zamýšlené opatření schvaluje předem.

[24] Odpůrce v odůvodnění napadeného opatření nebezpečí z prodlení (opravňující jej k vydání opatření bez předchozího souhlasu vlády) nijak nepopisuje ani nezmiňuje. Z odůvodnění není zřejmé, jaké zásadní okolnosti nastaly, či se změnily v období mezi 6. 4. 2021 (úterý) a 10. 4. 2021 (sobota), když v prvním ze zmíněných dnů bylo možné přijmout mimořádné opatření řádným způsobem s předchozím souhlasem vlády, zatímco k druhému ze zmíněných dnů již zákonem předvídaný standardní průběh přijímání mimořádného opatření nebyl možný. Pokud odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení mimořádného opatření podanému zdejšímu soudu uvedl, že nebezpečí z prodlení spočívalo v ukvapeném rozvolňování pravidel předchozím opatřením, které bylo vydáno „unáhleně“ a předčasně rozvolnilo pravidla shromažďování, nevyplyvá z této argumentace žádné vysvětlení, proč k tomuto závěru dospěl odpůrce až v sobotu, tedy o víkendu před plánovaným pondělním rozvolněním, a proč k němu nebylo možno dospět již v pracovních dnech předcházejících, popř. proč, byla-li skutečně tak naléhavá potřeba nové či změněné regulace, nebylo možné, aby vláda svůj souhlas poskytla výjimečně i ve dnech pracovního klidu.

[25] Jestliže nelze seznat důvody, ve kterých odpůrce spatřoval nebezpečí z prodlení a které jej dle jeho úvah opravňovaly k nařízení mimořádných opatření bez předchozího souhlasu vlády, nemůže Nejvyšší správní soud o těchto důvodech nyní spekulovat. Předchozí i pozdější napadené opatření byla obě přijímána pro období následující po skončení nouzového stavu, v jehož průběhu platila odlišná právní regulace, přičemž samotné ukončení nouzového stavu ke konkrétnímu datu bylo odpůrci dobře známou skutečností, na niž se mohl a měl včas připravit. Jak správně poukázal navrhovatel v podaném návrhu, nebezpečí z prodlení proto v daném případě nebylo možno odůvodnit ani „hrozbou“ v podobě blížícího se ukončení nouzového stavu.

[26] Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že postupem odpůrce při vydání napadeného opatření došlo k porušení § 3 odst. 3 pandemického zákona, neboť odpůrce vydal napadené opatření bez předchozího souhlasu vlády, aniž by svůj postup jakkoli odůvodnil a náležitě vysvětlil, v čem spatřuje nebezpečí z prodlení ospravedlňující výjimečný postup dle § 3 odst. 4 pandemického zákona. Ostatně fakt, že napadené opatření je vydáváno bez předchozího souhlasu vlády v režimu § 3 odst. 4 pandemického zákona, není z textu opatření ani jeho odůvodnění nijak patrný.

[27] Při zvažování dopadů shora popsaného procesního pochybení, jehož se odpůrce dopustil, pak Nejvyšší správní soud vycházel ze skutečnosti, že právní úprava sice umožňuje dodatečné vyslovení souhlasu vlády s mimořádným opatřením odpůrce vydaným bez jejího předchozího souhlasu (*ratihabici*), avšak právě jen v případech zákonem předpokládaného nebezpečí z prodlení (§ 3 odst. 4 pandemického zákona), a to z důvodů popsaných výše. Z tohoto důvodu nelze považovat usnesení vlády ze dne 12. 4. 2021 č. 374 za způsobilé dodatečně zhojit uvedenou procedurální vadu. Opačný závěr by nereflekoval skutečnost, že mimořádnými opatřeními

odpůrce (vypočtenými v § 2 pandemického zákona) může docházet a dochází k závažným omezením a zásahům do základních práv a svobod jednotlivců, a proto je namístě požadavek na striktní dodržování předepsaných procesních postupů. Pokud by Nejvyšší správní soud akceptoval, že nezákonný postup odpůrce vždy zhojí následný souhlas vlády, bez ohledu na okolnosti a důvody takového postupu, fakticky by učinil § 3 odst. 3 pandemického zákona obsoletním, resp. by zmařil jednoznačně v zákoně vyjádřenou vůli zákonodárce, jenž přijal pandemický zákon jako svou normativní reakci na téměř rok trvající situaci právě s cílem vnést do přijímání mimořádných opatření při epidemii onemocnění COVID-19 alespoň nějaký řád.

[28] S ohledem na právě uvedené proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené opatření nebylo vydáno zákonem předepsaným postupem, přičemž formálně se tento závěr vztahuje na celé napadené opatření ze dne 10. 4. 2021; i to je důsledkem rozhodnutí odpůrce podrobit předchozí opatření revizi v řadě jeho bodů a vydat je v podobě nového opatření, na něž se již dříve vyslovený souhlas vlády nevztahuje. Nejvyšší správní soud proto s ohledem na toto zásadní procedurální pochybení napadené opatření zrušil. Vzhledem ke skutečnosti, že základem platné a účinné právní regulace je napadené opatření, které bylo dvěma následnými opatřeními pouze měněno (viz bod [18] tohoto rozsudku), nemohou tato dvě „změnová“ opatření ze dne 12. 4. 2021 a ze dne 19. 4. 2021 samostatně představovat pramen právní regulace, a proto byla zrušena společně s napadeným opatřením.

[29] Nejvyšší správní soud však – přes výše uvedené – přistoupil také k vypořádání jednotlivých navrhovatelových námitek směřujících proti konkrétním bodům napadeného opatření. Činí tak z toho důvodu, že v situaci, kdy opatření přijímaná proti šíření nemoci COVID-19 bezprecedentně zasahují do práv a povinností fyzických a právnických osob a mnohých se dotýkají i existenčně, je nutno odpovědi na navrhovatelem vznesené otázky a jím uplatněnou argumentaci poskytnout nejen navrhovateli, ale též široké veřejnosti, která je od soudu očekává. Tyto odpovědi navíc poskytnou odpůrci interpretační vodítko pro případné nařizování podobných opatření v budoucnu.

III.2 Omezení setkávání

[30] Navrhovatel v podaném návrhu věcně napadl bod 16 čl. I napadeného opatření, kterým se *zakazují spolkové, taneční, tradiční a jim podobné akce a jiná shromáždění, slavnosti, poutě, přehlídky, ochutnávky, oslavy a jiné veřejné nebo soukromé akce, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, s účastí přesahující ve stejný čas 2 osoby*. Opatření stanovuje výjimky z tohoto zákazu pro případy svateb, prohlášení o vstupu do registrovaného partnerství a pohřbů, kde je povolena účast 15 osob v případě vnitřních i vnějších prostor (viz bod 16 napadeného opatření - ve znění mimořádného opatření ze dne 12. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-3/MIN/KAN); a dále se v něm výslovně uvádí, že se nevztahuje na shromáždění, jimiž se realizuje právo shromažďovací (to omezuje čl. I bod 17 napadeného opatření), a na zasedání ústavních orgánů a dalších orgánů veřejné moci.

[31] V takto formulovaném zákazu navrhovatel spatřuje zásah do práva na soukromí a práva na rodinný život, neboť ve svých důsledcích (při překročení stanoveného počtu dvou osob) představuje zákaz pozvat do svého obydlí např. vlastní sourozence, či zákaz navštívit rodiče, kteří žijí v jiné domácnosti.

[32] Nejvyšší správní soud uvádí, že zákaz veřejných nebo soukromých akcí upravený v čl. I bodu 16 přezkoumávaného opatření vychází z § 2 pandemického zákona, který v odstavci 1 zmocňuje odpůrce, aby mohl pro území celého státu nebo několika krajů *za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku naříditi mimořádné opatření* (obsahově konkretizované

pokračování

v odstavci 2), *kterým přikáže určitou činnost přispívající k naplnění uvedeného účelu, nebo zakáže nebo omezí určité činnosti nebo služby, jejichž výkonem by mohlo být šířeno onemocnění COVID-19, anebo stanoví podmínky provádění takových činností nebo poskytování takových služeb.*

[33] Jedním z takových mimořádných opatření je dle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona zakaz nebo omezení konání veřejných nebo soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, nebo stanovení podmínek jejich konání snižujících riziko přenosu onemocnění COVID-19, včetně stanovení maximálního počtu fyzických osob, které se jich mohou účastnit. Pandemický zákon tak „operuje“ s tím, že je možné u těch akcí, kde se předpokládá vyšší kumulace osob (viz dále), stanovit mezní limity, a to v podobě stanovení maximálního počtu fyzických osob, které se těchto akcí mohou účastnit.

[34] Podle důvodové zprávy k pandemickému zákonu (zvláštní část - § 2) se taková možnost zákazu nebo omezení pořádání veřejných nebo soukromých akcí (s možností limitace maximálního počtu zúčastněných osob) zavádí za účelem přerušení cesty přenosu nákazy v populaci. Největší význam má toto opatření právě u nákaz přenášených vzdušnou cestou nebo přímým kontaktem. Důvodová zpráva dále uvádí, že § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví (obsahující rovněž zákaz nebo omezení některých akcí) není úplné a ani zcela logické (např. uvádí divadelní, ale už ne hudební představení, atd.). Proto dle zákonodárce bylo třeba toto ustanovení v obecné rovině doplnit.

[35] V návaznosti na výše uvedené tedy Nejvyšší správní soud vyslovuje dílčí závěr, že § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona je speciálním ustanovením (*lex specialis*) k § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, a tedy má jako zvláštní právní úprava přednost před právní úpravou posléze uvedenou. Tím Nejvyšší správní soud zároveň částečně odpovídá na navrhovatelovu námitku obsaženou v návrhu (v bodu 3), týkající se aplikace zákona o ochraně veřejného zdraví. Zákonné zmocnění k vydání napadeného opatření je v daném případě obsaženo přímo v pandemickém zákoně, a tedy není pochyb o tom, že zákaz (resp. omezení) konání veřejných nebo soukromých akcí má po dobu pandemické pohotovosti (§ 1 odst. 3 pandemického zákona) zákonnou oporu.

[36] Z hlediska posouzení důvodnosti námitek navrhovatele je však rozhodující, jaký je obsah právního pojmu „veřejná nebo soukromá akce“ užitého pandemickým zákonem i napadeným opatřením. Navrhovatel pod tento pojem zahrnuje rovněž rodinné návštěvy a má za to, že tak, jak je napadený bod opatření formulován, „*dopadá i na neorganizované mezilidské setkávání např. v rodinách*“.

[37] Pojem „akce“ má z jazykového hlediska vícero významů (viz např. definice tohoto pojmu ve výkladovém slovníku: Akademickém slovníku současné češtiny Ústavu pro jazyk český Akademie věd ČR, dostupného na http://www.ujc.avcr.cz/elektronicke-slovniky-a-zdroje/Akademicky_slovník_soucasne_cestiny.html). Zatímco „akci“ ve smyslu výhodné cenové nabídky či dynamického, napínavého dějového úseku lze pro účely dalšího výkladu ponechat stranou jako zjevně nepřipadnou, dalšími významy pojmu „akce“ může být v nejširším významu slova jakýkoliv *čin* (vykonání něčeho), zatímco v užším významu slova půjde o *podnik*, tedy o organizovanou činnost nebo společenskou událost pořádanou za určitým účelem a zaměřenou k určitému cíli.

[38] Právě v posléze uvedeném užším významu je dle Nejvyššího správního soudu třeba vykládat právní pojem „veřejné nebo soukromé akce“ obsažený v čl. I bodu 16 napadeného opatření, a to i s ohledem na znění souvisejícího textu, který tento bod obsahuje. Uvádí-li totiž napadený bod opatření demonstrativní výčet příkladů zakázaných akcí, a sice akce *spolkové, taneční, tradiční, slavnosti, poutě, přehlídky, ochutnávky a oslavy*, je zřejmé, že se nejedná o spontánní a nahodilá

setkávání, ale že naopak míří právě na **organizované podniky**, ať už jsou pořádány jako veřejné (pro neurčitý okruh subjektů z řad veřejnosti), anebo jako soukromé (uzavřené společnosti, oslavy, setkání spolků, apod.). Nejvyšší správní soud záměrně v souvislosti s přezkoumávanou regulací hovoří o „zakázaných“ akcích, neboť přestože přezkoumávané opatření navozuje dojem pouhého omezení akcí, neboť je povoluje pro maximálně dvě osoby, je zjevné, že o akcích (podnicích) v počtu pouhých dvou osob nelze smysluplně uvažovat a hovořit, neboť takovéto setkání pojem akce jako organizovaného podniku stěží naplňuje.

[39] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že přezkoumávané opatření a jím stanovený zákaz konání (důvodová zpráva výslovně hovoří o „pořádání“) veřejných nebo soukromých akcí nemůže dopadat a nedopadá na situace uváděné navrhovatelem, jako je návštěva rodičů či sourozenců nežijících ve společné domácnosti, neboť je v duchu shora předestřeného výkladu nelze pokládat za organizované (či konané nebo pořádané) podniky, a to ani tehdy, když se v souladu se společenskými konvencemi na takové návštěvě účastníci domluví, jsou na ni pozváni, pozvou se sami či ji jen předem ohlásí.

[40] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že v praxi mohou nastat hraniční případy, kdy nebude na první pohled zřejmé, zda určitá událost svou povahou (mírou organizovanosti) pojem „soukromé akce“, která je opatřením zakázána, naplní či nikoli. Nejedná se však o situaci v právu neobvyklou, která by činila přezkoumávané opatření a jeho zákonný podklad vadným. Každý právní pojem má vždy své jádro, na jehož obsahu se shodne převážná většina právní obce i veřejnosti, a dále okrajovou oblast, kde již hranice nejsou zcela zřetelné a musejí být nalézány dalším právním výkladem.

[41] Odůvodněnost přijetí užšího výkladu pojmu „veřejné a soukromé akce“ vynikne rovněž na základě provedené komparace s právní úpravou nouzového stavu, během kterého byla vláda oprávněna *na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru* [§ 5 písm. c) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů]. V rámci omezení svobody pohybu a pobytu bylo možno po dobu trvání nouzového stavu za splnění uvedených podmínek omezit rovněž setkávání osob jako takové. Takto široce koncipovanou pravomoc odpůrce však v taxativním výčtu § 2 odst. 2 pandemického zákona nenalezneme. Nejvyšší správní soud proto považuje za správný a možný pouze takový výklad pandemického zákona, který zohledňuje odlišnosti obou porovnávaných právních úprav. I tyto úvahy tedy podporují výše podaný užší jazykový výklad pojmu „veřejné a soukromé akce“, za něj nelze (slovy navrhovatele) považovat pouhé neorganizované setkání několika osob v rámci rodiny.

[42] Z pohledu Nejvyššího správního soudu je výklad, k němuž dospěl výše, také výkladem ústavně konformním. Navrhovatel v této souvislosti v podaném návrhu správně poukazuje na skutečnost, že úplný zákaz setkávání v rámci rodiny (nežijící v jedné domácnosti) by narážel na právo na soukromý a rodinný život.

[43] K tomu Nejvyšší správní soud předně připomíná, že čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), kterého se navrhovatel v podaném návrhu dovolává, stanoví, že *nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena*. V systematické Listiny je však právo na soukromí primárně garantováno čl. 10 Listiny, který deklaruje *právo každého na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života* (zbytková garance soukromí v čl. 7 odst. 1 se uplatní pouze v segmentu ochrany tělesné a duševní integrity).

[44] Právo na soukromí slouží jako obecná, generální klauzule, která zajišťuje „bezmezrovitou“ ochranu svobody jako práva i v případech, které nejsou pokryty speciálními základními právy. Listina u tohoto práva nestanoví žádné účely omezení, jako je tomu u řady

dalších základních práv a svobod. Obecné právo na soukromý život v jeho různých projevech je však zákonem omezitelné za účelem ochrany ústavnímu pořádku imanentních právních statků a práv a svobod jiných (shodně WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, viz komentář k čl. 10 Listiny). Každá svoboda jednotlivce má své hranice, neboť každý jedinec je chápán jako osoba se sociálními vazbami existujícími uvnitř občanského společenství a jako osoba uvědomující si odpovědnost vůči celku (viz preambule Ústavy České republiky). Z uvedeného lze dovodit, že každý musí akceptovat pro všechny osoby platné a obecně spravedlivé zákonné podmínky a omezení své svobody realizované v rámci soukromí, avšak vždy za předpokladu, že zůstane, obecně řečeno, zachován prostor pro svébytnou existenci individua (viz výše citovaný komentář k Listině).

[45] Právní úprava omezující základní právo na soukromí musí respektovat princip proporcionality, odůvodněný požadavky plynoucími z podstaty materiálního právního státu a požadavkem na ochranu či respekt k uplatňování samotného základního práva. Princip proporcionality zajišťuje existenci materiálního (efektivního) obsahu práva na soukromí; přikazuje, aby v každém jednotlivém případě docházelo jen k takovému omezení základního práva (zde soukromí), které je nutné a lze je spravedlivě uložit tak, aby byl ještě naplněn účel omezení. Vždy je tedy třeba zkoumat, zda se jedná o omezení vhodné, potřebné (nutné) a přiměřené (v úzkém smyslu) k tomu, aby byl dosažen ústavně aprobovaný cíl. Zásah je vhodný, vykazuje-li takovou věcnou souvislost s účelem, že dosažení účelu přinejmenším podporuje. Potřebnost (nezbytnost) zásahu předpokládá, že k dispozici není žádný mírnější (způsobující menší zásah do práva) a přitom stejně vhodný prostředek. A konečně – zásah, tj. omezení základního práva, se nesmí vymykat z proporcionálního poměru k významu jím sledovaného cíle, tedy nesmí adresáta zatěžovat přehnaně nebo neúnosně (přiměřenost, proporcionalita v úzkém smyslu). Pouze při současném naplnění uvedených předpokladů musí jedinec, jako individuum vázané na společenství a vztahující se k němu, újmu na svém svobodném prostoru (zde soukromí) přijmout. Obecně lze konstatovat, že čím více se má zásah do soukromí jednotlivce dotýkat jeho intimní sféry, tím přísnější nároky jsou kladeny na proporcionalitu takového zásahu.

[46] V rámci provedení testu proporcionality není dle Nejvyššího správního soudu pochyb o tom, že za účelem potlačení pandemie je vhodným opatřením omezení veřejných a soukromých setkávání (zejména v uzavřených prostorech) s cílem zamezit komunitnímu šíření infekce, a tento cíl by tedy naplňoval i zákaz setkávání s blízkými příbuznými. Při hodnocení podmínky potřebnosti (nezbytnosti), tedy při zvažování možnosti uložení mírnějších opatření, však za stávající epidemiologické situace popsané v odůvodnění napadeného opatření (mírně pozitivní vývoj) úplný zákaz kontaktu v rámci rodiny požadavek potřebnosti naplní těžší. Další omezení kontaktů v rodinách, rodičů s jejich dospělými dětmi, mezi sourozenci a jejich rodinami, vnuky a prarodiči a s dalšími blízkými lidmi by zjevně představovalo intenzivní zásah do jejich soukromého a rodinného života, který při možnosti realizace ostatních protiepidemických opatření a s ohledem na ukončení nouzového stavu podle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky nemůže být považován za nezbytný. Při posuzování nezbytnosti hraje roli i možnost dotčených osob realizovat jiná konkrétní preventivní opatření, např. v podobě testování na přítomnost viru provedeného před vlastním setkáním, dodržování zásad hygieny a dále používání účinných ochranných prostředků dýchacích cest. Nejvyšší správní soud na tomto místě upozorňuje také na obsah mimořádného opatření odpůrce ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 14597/2021-1/MIN/KAN, které při splnění podmínky negativního testu a ochrany dýchacích cest umožňuje návštěvy (tedy setkání, a to nejen rodinných příslušníků) v zařízeních sociálních služeb, včetně domovů pro seniory. Také tato okolnost podporuje hodnocení případného úplného zákazu setkávání s jinými členy rodiny jako nikoliv nezbytné a napadeným opatřením

nezamýšlené, neboť pokud jde o podobu setkání, není dle Nejvyššího správního soudu rozdíl mezi (nezakázanou) návštěvou (pra)rodičů v domově pro seniory a návštěvou v jejich domácnosti. Z hlediska epidemiologického je naopak i laikovi zřejmé, že návštěvy v sociálních zařízeních jsou s ohledem na cirkulaci většího počtu osob rizikovějšími než návštěvy v domácnostech.

[47] Tento závěr o nenaplnění druhého kroku testu přiměřenosti Nejvyšší správní soud činí při vědomí nelehké situace, v níž se odpůrce, ale především celá společnost nacházejí, kdy se za pomoci „mixu“ opatření dopadajících na nejrozumnější oblasti lidského života všichni pokoušejí o zvládnutí mimořádné epidemie. Zároveň je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že takto invazivní zásah do práva na soukromý a rodinný život nelze z výše popsaných důvodů shledat ani přiměřeným ve vztahu k zamýšlenému cíli, neboť ani vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu (v podobě ochrany veřejného zdraví) neodůvodňuje závažnost provedeného zásahu do zájmu soukromého.

[48] Jestliže by tedy úplný zákaz setkávání rodin v domácnostech představoval neústavní zásah do základního práva na respektování soukromého a rodinného života, je třeba při více možných výkladech § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona a z něj vycházejícího bodu 16 čl. I přezkoumávaného opatření zvolit takový výklad užitého právního pojmu „veřejné nebo soukromé akce“, který nebude protiústavně zasahovat do základních práv, a to ve smyslu výkladu právě podaného Nejvyšším správním soudem.

[49] Na odpůrci však bude, aby při přípravě obdobného typu opatření v budoucnu, dopadajícího na setkávání ostatních lidí, odpovědně promýšlel, jasně vymezil a přezkoumatelně odůvodnil, mezi jakými skupinami lidí, v jakých počtech osob, kde (na jakých konkrétních místech) a jakým způsobem (za jakých podmínek) může k setkávání ostatních lidí docházet, a z jakých důvodů byla konkrétní regulace zvolena, při současném zohlednění toho, aby přijatá opatření byla v praxi a v běžném životě uskutečnitelná a vymahatelná, neboť jen tak mohou vést ke stanovenému legitimnímu cíli.

III. 3 Omezení práva shromažďovacího

[50] Navrhovatel považuje za nezákonný též bod 17 čl. I opatření, který *omezuje právo pokojně se shromažďovat podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů, tak, že:*

a) každý účastník je povinen mít ochranný prostředek dýchacích cest (nos, ústa), který brání šíření kapének,

b) shromáždění, nejde-li o shromáždění podle písmene c), se může konat pouze mimo vnitřní prostory staveb a může se jej účastnit celkem nejvýše 100 účastníků, a to ve skupinách po nejvýše 20 účastnících a při zachování rozestupů mezi skupinami účastníků alespoň 2 metry,

c) shromáždění pořádaného církví nebo náboženskou společností v kostele nebo v jiné místnosti určené pro náboženské obřady se nesmí účastnit více účastníků, než odpovídá obsazenosti nejvýše 10 % míst k sezení, přičemž účastníci, s výjimkou osob vedoucích nebo zajišťujících obřad, po většinu času sedí na sedadlech, dodržují, s výjimkou členů domácnosti, minimální rozestupy 2 metry mezi účastníky sedícími v jedné řadě sedadel, před vstupem do vnitřního prostoru si dezinfikují ruce a v rámci shromáždění nedochází k hromadnému zpěvu.

[51] Nejvyšší správní soud pokládá za nutné nejprve zdůraznit význam práva shromažďovacího v demokratické společnosti. Právo shromažďovací lze chápat jako kolektivní výkon svobody projevu, případně jako předpoklad pro její kolektivní uplatnění, a jako takové

pokračování

je jedním z úhelných kamenů demokratického státu (nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15, N 88/77 SbNU 285; a viz též rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 2. 2003 ve věci *Djavit An proti Turecku*, stížnost č. 20652/92, bod 56 a tam citovanou judikaturu, z pozdějších rozsudek velkého senátu ze dne 15. 10. 2015 ve věci *Kudrevičius a další proti Litvě*, stížnost č. 37553/05, bod 91). Toto právo však není absolutní. Článek 19 odst. 2 Listiny výslovně umožňuje omezit právo pokojně se shromažďovat *zákonem v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu*. Podobně čl. 11 odst. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) připouští pouze taková omezení svobody shromažďování, *kteřá stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných*.

[52] Z navrhovatelovy argumentace vyplývá, že podle jeho názoru nemá čl. I bod 17 napadeného opatření oporu v zákoně. K tomu Nejvyšší správní soud připomíná, že odpůrce vydal přezkoumávané opatření s odkazem na § 69 odst. 1 písm. b) a i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a na § 2 odst. 2 písm. b) až e) a i) pandemického zákona.

[53] Jak již bylo uvedeno výše (v předchozí části III.2 rozsudku ve spojitosti s vypořádáním námitek týkající se setkávání osob), podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona může odpůrce vydat mimořádné opatření v podobě *zákazu nebo omezení konání veřejných nebo soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, nebo stanovení podmínek jejich konání snižujících riziko přenosu onemocnění COVID-19, včetně stanovení maximálního počtu fyzických osob, které se jich mohou účastnit; zákaz nebo omezení nelze vztáhnout na schůze, zasedání a podobné akce ústavních orgánů, orgánů veřejné moci, soudů a jiných veřejných nebo soukromých osob, které se konají na základě zákona, a shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím*.

[54] Navrhovatel poukazuje na větu za středníkem citovaného ustanovení, podle níž nelze zákaz nebo omezení vztáhnout na shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. Nejvyšší správní soud souhlasí s navrhovatelem, že čl. I bod 17 opatření je omezením svobody shromažďování v tom smyslu, jak je chápe čl. 19 Listiny a čl. 11 Úmluvy, neboť pro výkon tohoto práva stanoví určité podmínky. Ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona však rozlišuje na jedné straně *zákaz* a *omezení* a na straně druhé *stanovení podmínek konání akcí*, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě. A zatímco shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím nelze zakázat či omezit (v tom smyslu, jak jsou tyto pojmy použity v pandemickém zákoně), stanovit podmínky pro jejich konání lze. Klíčové je tedy rozlišení, co ještě je stanovením podmínek pro konání shromáždění (jinak řečeno regulací způsobu, jak se shromáždění uskuteční, regulací neutrální k jeho obsahu) a co je již jeho omezením v obsahu tohoto základního práva.

[55] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že povinnost účastníka shromáždění mít ochranný prostředek dýchacích cest, který brání šíření kapének, stanovená v čl. I bodě 17 písm. a) napadeného opatření, je stanovením podmínek pro způsob konání shromáždění. Stejně tak povinnost účastníků shromáždění shlukovat se v nejvýše dvacetičlenných skupinkách, které od sebe budou navzájem vzdáleny alespoň dva metry [čl. I bod 17 písm. b) opatření], považuje Nejvyšší správní soud pouze za stanovení podmínek pro konání shromáždění. Ve vztahu k obsahu této svobody (resp. jejímu ústavněprávnímu významu) jde o podmínky neutrální.

[56] Naproti tomu stanovení maximálního počtu účastníků shromáždění již je jeho omezením, které pro potenciálního stoprvého a každého dalšího účastníka konkrétního shromáždění představuje zákaz účasti na tomto shromáždění. Tato „podmínka“ se již netýká způsobu konání

shromáždění, nýbrž míří přímo do jeho jádra. Takovému razantnímu zásahu do práva shromažďovacího však pandemický zákon neskýtá oporu, neboť, jak již bylo uvedeno, ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) věty za středníkem nepřipouští omezení a zákaz shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím.

[57] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tou částí čl. I bodu 17 písm. b) opatření, která umožňuje konat shromáždění pouze mimo vnitřní prostory staveb. Tato regulace fakticky představuje zákaz shromažďování ve vnitřních prostorách staveb, který však § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona rovněž neumožňuje. Nejvyšší správní soud v tomto směru též upozorňuje, že podle čl. 19 odst. 2 Listiny lze zákonem omezit pouze shromáždění na veřejných místech, nikoli shromáždění na místech „neveřejných“ [která však rovněž podléhají čl. 19 odst. 1 Listiny i režimu zákona o právu shromažďovacím, jak vyplývá např. z jeho § 4 odst. 4 písm. c) a d), která stanoví, že shromáždění v obydlích a shromáždění jmenovitě pozvaných osob v uzavřených prostorách nemusejí být oznamována]. Na první pohled by z uvedeného bylo možné dovozovat, že taková „soukromá“ shromáždění nejsou omezitelná. Takto kategorický závěr však Nejvyšší správní soud nepovažuje za správný. Právo pokojně se shromažďovat na místech, která nejsou veřejně přístupná, nemůže mít absolutní povahu. Lze si představit jeho omezení vyplývající z objektivní povahy daného místa (kapacita, dodržení územních, stavebních, požárních a bezpečnostních předpisů či předpisů na ochranu krajiny a životního prostředí), popř. omezení vyvolaná nutností chránit kolidující základní práva či veřejný zájem, a to za současného zachování principu proporcionality (k již výše zmíněnému tzv. imanentnímu omezení základních práv viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03, N 209/39 SbNU 215, či ze dne 13. 12. 2016, sp. zn. II. ÚS 934/16, N 242/83 SbNU 755).

[58] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud dovozuje, že pokud by odpůrce podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona stanovil *podmínky* pro konání shromáždění ve vnitřních prostorách staveb, mohlo by takové opatření obstát, pokud by bylo nezbytné s ohledem na ochranu veřejného zdraví (která bezpochyby je ve veřejném zájmu). Lze si představit např. opatření v podobě stanovení povinnosti pravidelně větrat místnost, v níž se shromáždění konají, stanovení maximálního možného využití kapacity místnosti (např. počet účastníků shromáždění na konkrétní podlahovou plochu či objem vnitřního prostoru), či stanovení povinných rozestupů mezi účastníky shromáždění. Na rozdíl od stanovení pevného maximálního počtu účastníků shromáždění (viz výše) Nejvyšší správní soud nepovažuje popsanou regulaci za omezení shromáždění, ale právě jen za stanovení podmínek způsobu jeho konání, které je i podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona přípustné. Počet účastníků shromáždění je totiž v tomto případě limitován faktickým stavem – velikostí místnosti, což běžně nastává i mimo pandemickou pohotovost (neboť do sálu kulturního domu s kapacitou 70 míst k sezení a 30 míst ke stání se zkrátka nemůže vejít 300 osob). V takovém případě – na rozdíl od pevně stanoveného maximálního počtu účastníků shromáždění – mají svolavatelé shromáždění možnost zvolit takové místo shromáždění, na které se vejdou všichni očekávaní účastníci shromáždění.

[59] V této souvislosti je namístě podotknout, že pokud přezkoumávané opatření stanoví podmínky konání shromáždění, postrádá logiku, je-li uvozeno slovy „*omezuje se*“. Pandemický zákon zjevně rozlišuje mezi pojmy „*zákaz*“, „*omezení*“ a „*stanovení podmínek*“, a proto je zásadní tuto terminologii dodržovat i v mimořádných opatřeních vydávaných na jeho základě. Jinak totiž budou pro jejich adresáty velmi obtížně srozumitelné, jak se stalo i v nyní posuzovaném případě. Odpůrce nemůže volně zaměňovat pojmy používané pandemickým zákonem, obzvláště je třeba se ohradit vůči nesprávnému používání a zaměňování pojmů za situace, v níž lze sice pro konání nějaké akce stanovit podmínky, avšak již není možné omezit její konání nebo ji zakázat. Není přípustné, aby odpůrce absenci zmocnění pro vydání omezení či zákazu určité činnosti obcházel

pokračování

stanovením takových podmínek, které v důsledku způsobí nemožnost danou činnost vykonávat (např. že fakticky zakáže výkon podnikání v podobě poskytování služeb veřejnosti tím, že veřejnosti zcela zakáže přítomnost v provozovně nebo pro ni předepíše nesplnitelné podmínky).

[60] K přesvědčivosti napadeného opatření nepřispívá ani minimalistický přístup odpůrce k jeho odůvodnění. Bod 17 napadeného opatření je odůvodněn pouhou jedinou větou, jež ve skutečnosti žádné důvody či zohlednění přiměřenosti zásahu do práv a oprávněných zájmů jednotlivců, jak vyžaduje § 3 odst. 2 pandemického zákona, neobsahuje, ale pouze jinými slovy rekapituluje obsah závazného textu.

[61] Ačkoli chybné použití pojmů výrazně komplikuje pochopení textu opatření, je možné vyložit je tak, aby obsahově vyhovovalo pandemickému zákonu. Bod 17 písm. b) napadeného opatření je tedy nezákonný v tom rozsahu, v němž stanoví omezení (nikoli pouze podmínky konání) shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. Nejvyšší správní soud proto i v tomto případě důrazně apeluje na odpůrce, aby opatření podobného obsahu v budoucnu lépe odůvodňoval, a vyvaroval se tak jejich rušení pouze pro nedostatek odůvodnění (jak se stalo ve věci sp. zn. 8 Ao 1/2021).

[62] Nejvyšší správní soud zároveň pro jistotu upozorňuje, že výklad podaný v předešlém odstavci se vztahuje pouze na shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím, nikoli tedy na setkání rodiny či přátel a podobné události, čímž se Nejvyšší správní soud zabýval v předchozí části III.2 (nazvané jako *Omezení setkávání*) odůvodnění tohoto rozsudku. Ostatně pro všechny body napadeného opatření platí, že regulují v nezbytné míře podrobnosti konkrétních činností a zpravidla je nelze – z důvodu zachování právní jistoty adresátů napadeného opatření a předvídatelnosti jejich aplikace – vzájemně kombinovat.

III. 4 Omezení církevních a náboženských shromáždění

[63] V rámci posouzení opatření stanoveného v čl. I bodě 17 písm. c) napadeného opatření se Nejvyšší správní soud věnoval nejprve tomu, zda lze *shromáždění pořádané církví nebo náboženskou společností v kostele nebo v jiné místnosti určené pro náboženské obřady* považovat za shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. Tento zákon v § 2 písm. c) vylučuje ze své věcné působnosti shromáždění, která neslouží účelu uvedenému v § 1 odst. 2, podle něhož výkon práva pokojně se shromažďovat *slouží k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek*. Svoboda náboženského vyznání je zaručena čl. 16 Listiny, lze ji tudíž považovat za „ústavní právo a svobodu“ ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím. To, že i náboženská shromáždění spadají do režimu zákona o právu shromažďovacím, potvrzuje i § 4 odst. 1 písm. b) tohoto zákona, který *shromáždění pořádaná církvemi nebo náboženskými společnostmi v kostele nebo v jiné modlitebně, procesí, poutě a jiné průvody a shromáždění sloužící k projevům náboženského vyznání* vyjímá z oznamovací povinnosti (shodně ČERNÝ, P. *Základní instituty shromažďovacího práva*. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 84).

[64] Zvolené legislativně praktické řešení však neznamená (a na úrovni podústavní normotvorby ani znamenat nemůže), že by ústavní základ obou svobod, garantovaných v čl. 16 a čl. 19 Listiny základních práv a svobod, splýval do té míry, že by bylo možno libovolně omezit i svobodu náboženskou v jejím „shromažďovacím“ segmentu, kdekoli podústavní právo umožňuje omezit výkon práva shromažďovacího.

[65] Ustanovení čl. I bodu 17 písm. c) napadeného opatření stanoví, že náboženského shromáždění v kostele či jiné místnosti určené pro náboženské obřady *se nesmí účastnit více účastníků, než odpovídá 10 % míst k sezení v kostele či jiné místnosti*. Kromě osob, které vedou či zajišťují obřady, musejí účastníci shromáždění po většinu času dodržovat stanovené rozestupy (s výjimkou členů domácnosti) a před vstupem do vnitřního prostoru si vydezinfikovat ruce. Zakotvení těchto povinností považuje Nejvyšší správní soud za stanovení podmínek způsobu konání náboženských shromáždění, které § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona připouští (k otázce stanovení maximálního počtu účastníků shromáždění s ohledem na kapacitu kostela či jiné místnosti viz výše), které jsou ve vztahu k obsahu tohoto práva (v jeho shromažďovacím i náboženském segmentu) zpravidla neutrální.

[66] Nejvyšší správní soud nicméně upozorňuje, že čl. I bod 17 písm. c) napadeného opatření nesouvisí jen se svobodou shromažďování, ale též se svobodou projevovat náboženské vyznání garantovanou čl. 16 odst. 1 Listiny. Ústavní pořádek zde zjevně chrání i svobodu ve volbě způsobů, jakými jednotlivec sám nebo společně s jinými projevuje svou víru či náboženství. Nejvyšší správní soud zde odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 102/20, v němž Ústavní soud uvedl, že „*právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru buď sám, nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadu je garantováno čl. 16 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Jde tedy o svébytné, ústavním pořádkem výslovně zaručené právo odlišné od práva shromažďovacího. Výkon tohoto práva pak sice lze v souladu s čl. 16 odst. 4 Listiny omezit mimo jiné za účelem ochrany zdraví, ovšem toliko v míře nezbytné a při respektování zásady přiměřenosti*“.

[67] Nejvyšší správní soud se proto zabýval tím, zda lze tuto část opatření odpůrce považovat za přiměřený zásah do svobody projevovat náboženské vyznání. Vyšel přitom z toho, že čl. 16 odst. 4 Listiny připouští omezení tohoto práva mimo jiné za účelem ochrany zdraví. Jak ale uvedl Ústavní soud v posledně citovaném usnesení, „*toliko v míře nezbytné a při respektování zásady přiměřenosti. Při posuzování, zda byly tyto požadavky dodrženy, pak může jako relevantní vodítko sloužit i srovnání s mírou omezení jiných, sekulárních aktivit*“.

[68] Ve světle výše uvedeného Nejvyšší správní soud považuje omezení počtu účastníků náboženských shromáždění ve vnitřních prostorách s ohledem na kapacitu kostela či jiné místnosti určené pro náboženské obřady, jejich povinnost dodržovat rozestupy a dezinfikovat si ruce za ústavně konformní. Tato opatření sledují legitimní cíl v podobě ochrany veřejného zdraví (předcházejí šíření viru SARS-CoV-2), jsou způsobilá ho dosáhnout (účastníci náboženského shromáždění s dostatečnými rozestupy se méně pravděpodobně navzájem nakazí, dezinfekce rukou brání šíření kapének s virem, které ulpěly na rukou nakažené osoby) a činí tak způsobem, který zasahuje do svobody projevovat náboženské vyznání neutrálně a v rozsahu, který lze považovat za přiměřený (nejde o absolutní zákaz konat náboženská shromáždění, světská shromáždění jsou omezena v podobném rozsahu).

[69] Rozdílně je však třeba nahlížet na „podmínku“, že *v rámci shromáždění nedochází k hromadnému zpěvu*. Primárním cílem omezení v tomto případě totiž není právo účastnit se shromáždění, na které dopadá zákon o právu shromažďovacím (nejde o stanovení podmínky pro konání shromáždění), k němuž celý bod 17 i jeho extrémně stručné odůvodnění směřuje, nýbrž o omezení svobody projevu, přesněji řečeno o její speciální formu či způsob – svobodu projevovat své náboženství nebo víru buď sám, nebo společně s jinými (již zmíněný čl. 16 odst. 1 Listiny).

[70] Nejvyšší správní soud uznává, že svoboda shromažďování a svoboda náboženského projevu se při bohoslužbách a jiných náboženských událostech značně prolínají, přesto lze jejich jednotlivé aspekty rozlišit. A zatímco počet a rozestupy účastníků bohoslužby, stejně

pokračování

jako povinnost dezinfekce rukou, souvisejí spíše se shromažďovacím prvkem bohoslužby (a jako takové je Nejvyšší správní soud zařadil mezi podmínky konání náboženského shromáždění), zpěv při bohoslužbě je jednoznačně forma (náboženského) projevu, který bod 17 písm. c) napadeného opatření omezuje, resp. zakazuje. Je obecně známo, že zpěv včetně společného zpěvu je podstatným elementem v každém náboženství. Má zásadní význam i v liturgii křesťanských církví – pokud jde o nejpočetnější Katolickou církev, lze zmínit bod 112 koncilní konstituce o posvátné liturgii (*Sacrosanctum concilium*) ze 4. prosince 1963, podle níž je bohoslužebný zpěv nezbytnou nebo integrující součástí liturgie. Ostatně lze v této souvislosti zmínit notoricky známé rčení *Bis orat qui cantat* (kdo zpívá, dvakrát se modlí), připisované sv. Augustinovi.

[71] Pro takový zásah do svobody chráněné čl. 16 Listiny pandemický zákon neskýtá podklad. Navíc jde o omezení zcela neodůvodněné, neboť stručné odůvodnění bodu 17 opatření se zmiňuje pouze o stanovení pravidel pro konání shromáždění, nikoli o omezení náboženského projevu. Nejvyšší správní soud zároveň nepřehlédl, že odpůrce zakázal hromadný zpěv právě jen v rámci shromáždění pořádaných církví nebo náboženskou společností v kostele nebo v jiné místnosti určené pro náboženské obřady, nikoli při jiných shromážděních. Avšak i účastníci občanských (sekulárních) shromáždění často zpívají (např. státní hymnu při politických demonstracích), popř. hromadně skandují. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmý rozdíl mezi množstvím kapének šířených při zpěvu a při křiku (pokud takový rozdíl existuje, napadené opatření jej neuvádí, stejně tak nezdůvodňuje, proč nestačí – bez omezení zpěvu – ochrana proti šíření kapének v podobě respirátoru či roušky). Nejvyšší správní soud dále upozorňuje, že profesionální umělci mohou na představeních bez účasti veřejnosti zpívat, pokud jejich celkový počet na jevišti nebo ve zkušebně nepřekročí počet metrů čtverečních celkové podlahové plochy jeviště nebo zkušebny dělený čtyřmi [bod 3 písm. b) napadeného opatření]. Ani toto nerovné zacházení s profesionálními umělci na straně jedné a s účastníky náboženských shromáždění na straně druhé odpůrce nijak neodůvodnil. V části zakazující hromadný zpěv při bohoslužbách a jiných náboženských shromážděních tedy čl. I bodu 17 napadeného opatření taktéž nemůže obstát.

[72] Obdobné závěry lze vyslovit i k podmínce povětšinu času sedět na sedadlech. I tato podmínka totiž přímo zasahuje do svobody projevovat své náboženství formami vlastními té které církvi či náboženské společnosti. Odpůrce nemůže podléhat své laické či stereotypní představě podoby bohoslužby; náboženské, resp. rituální formy mohou být v různých církvích a náboženských společnostech velmi rozmanité, a ostatně i v ritu Katolické církve se rozlišují různé způsoby „postojů těla“ s různými liturgickými významy, jako jsou úklony, pokleknutí, klečení, stání a sezení nebo dokonce tanec (viz např. ADAMS, A. *Liturgika. Křesťanská bohoslužba a její vývoj*. Vyšehrad, Praha: 2001, str. 25, 96). Stanovením povinnosti po většinu času sedět tak odpůrce zjevně reguluje něco, co mu nepřísluší, byť může jít jen o formulační neobratnost – koneckonců jde především o dodržování jednoho z pověstných tří R – rozestupy.

[73] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou (a současně tím odpovídá na navrhovatelovu námitku obsaženou v bodu 3 podaného návrhu), zda odpůrce mohl ty části čl. I bodu 17 napadeného opatření, které nelze vydat na základě § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, opřít o § 69 odst. 1 písm. b) či i) zákona o ochraně veřejného zdraví.

[74] Podle těchto ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví jsou mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku

b) zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení

slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trbů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu; a

i) zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.

[75] Citovaný § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví umožňuje zakázat nebo omezit styk skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami. Dle Nejvyššího správního soudu jej však nelze vykládat tak, že osobou podezřelou z nákazy je bez dalšího každý, a to ani během celosvětové pandemie. Ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví umožňuje zásah do řady ústavně zaručených základních práv (svobody pohybu a shromažďování, práva na ochranu zdraví či práva na vzdělání) a jako takové musí být vykládáno restriktivně, tedy tak, že umožňuje zakázat nebo omezit styk jen těch skupin fyzických osob, u nichž existuje konkrétní podezření z nákazy či vyšší riziko, že by mohly být nakaženy (byť nutně nemusí splňovat užší podmínky karantény, např. to, že je v konkrétní obci, škole či zdravotnickém zařízení vysoký počet nakažených). Takový předpoklad však nelze učinit ve vztahu ke každému, kdo se nachází na území České republiky, a to zvláště ne v době, kdy už se řada osob pravidelně podrobuje povinnému testování na přítomnost viru SARS-CoV-2, a naopak je tak u těchto osob třeba předpokládat, že podezřelými z nákazy nejsou.

[76] Odpůrce tedy nemohl zakázat shromažďování ve vnitřních prostorech staveb a omezit počet účastníků venkovních shromáždění na 100 osob ani na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. O tom, že toto ustanovení nedopadá na (hromadný) zpěv a postoje při bohoslužbě, zjevně nemůže být pochyb.

[77] Ke „zbytkovému“ ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 - 63, vyslovil, že je nelze „chápat jako základ všeobecné, prakticky bezbřehé pravomoci. Výčet mimořádných opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku uvedený v § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je výčet taxativním, tedy uzavřeným, konečným. Vzhledem k širokému slovnímu vymezení jeho poslední „zbytkové“ položky, je však i pro výklad jejího rozsahu nezbytné použít výkladové pravidlo eiusdem generis, tj. „stejného druhu“, které platí u demonstračního výčtu pro posuzování jeho tzv. dalších (výslovně neuvedených) položek. Ty musí významově odpovídat položkám, které jsou ve výčtu výslovně uvedeny (srov. rozsudek ze dne 30. 8. 2011, č. j. 2 Afs 12/2011 - 98), a to zejména tehdy, jde-li o výčet pravomocí orgánu veřejné moci (vzhledem k principu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny). Stěžovateli tak lze podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví přisoudit pravomoc zakázat nebo nařídit jen takové „další určité“ činnosti, které jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření. Samozřejmě nepůjde o činnosti stejné, to by ustanovení písmene i) postrádalo smysl. Současně však nemůže jít o jakoukoliv myslitelnou lidskou činnost. Míra obdoby musí být posuzována jak z hlediska povahy takové činnosti a jejího vztahu k účelu právní úpravy, tedy zvládnutí epidemie či jejímu předcházení (např. rizikovost těchto činností pro šíření epidemie apod.), tak ale také z hlediska intenzity zásahu stěžovatele do práv adresátů opatření vydaného podle tohoto ustanovení, zejména základních práv garantovaných ústavním pořádkem České republiky. Samozřejmě je i zde nutno zohlednit ústavní limity omezení práv formulované především čl. 4 Listiny“.

[78] Nejvyšší správní soud k tomu ve vazbě na nyní projednávanou věc doplňuje, že § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví rozhodně nelze chápat jako zmocnění odpůrce přijmout taková opatření, která leží mimo působnost výslovně vymezenou v písmenech a) až h) tohoto ustanovení zákona. V opačném případě by tato ustanovení byla zcela zbytečná a postačovalo by zakotvit obecnou pravomoc odpůrce zakázat nebo nařídit určitou činnost k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku, přičemž takto obecně vymezená pravomoc

pokračování

orgánu moci výkonné zasahovat do práv osob by byla jednoznačně v rozporu s čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny, podle kterých mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95, N 64/5 SbNU 487, vyhlášený pod č. 206/1996 Sb., či ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/15, N 89/85 SbNU 503, vyhlášený pod č. 231/2017 Sb.). Překročila by i ústavní mantinely pro tzv. delegaci normotvorby (čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky, byť v daném případě technicky vzato nejde o podzákonné právní předpisy, nýbrž o hybridní formu opatření obecné povahy, jež si však co do obsahu a rozsahu s řadou právních předpisů nezádají). Jinými slovy, není-li možno paušálně zakázat shromažďování více než 100 osob a ve vnitřních prostorech staveb na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť se takový zákaz netýká jen osob podezřelých z nákazy (leží tedy mimo osobní působnost dané normy), nelze tak učinit ani podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví.

[79] Nejvyšší správní soud uvádí, že si je vědom závěrů vyslovených v pozdějším rozsudku ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 As 301/2020 - 147, v němž Nejvyšší správní soud z tohoto zákonného ustanovení dovodil pravomoc odpůrce nařídit povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest. To však nic nemění na shora vyslovených závěrech, že v daném případě nemůže nařízení uvedeného opatření obstát ani na základě aplikace „zbytkového“ § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť výklad provedený ve věci sp. zn. 4 As 301/2020 Nejvyšší správní soud činil v kontextu a pro účely posouzení zákonnosti v tamní věci přezkoumávaného opatření.

III.4 Omezení schůzí

[80] Navrhovatelem podaný návrh směřuje také proti bodům 18 a 19 čl. I napadeného opatření, které upravují konání voleb orgánu právnické osoby a zasedání orgánu právnické osoby a v návaznosti na to též podmínky pro vstup osob do vnitřních prostor, v nichž se takové schůze konají. Podle názoru navrhovatele bod 18 napadeného opatření nepřipustně a bez zákonné opory omezuje schůze osob, které se konají na základě zákona.

[81] Odpůrce v bodu 18 napadeného opatření *omezil konání voleb orgánu právnické osoby a zasedání orgánu právnické osoby s výjimkou orgánů územních samosprávních celků tak, že v případě, účastní-li se jej na jednom místě více než 10 osob:*

a) osoby jsou usazeny tak, aby dodržovaly minimální rozstupy 2 metry, s výjimkou členů domácnosti,

b) účastník při vstupu do vnitřních prostor prokáže, že splňuje podmínky stanovené v bodu I. 19, a provozovatel prokázání podmínek kontroluje a účastníku, který podmínky nesplní, neumožní vstup do vnitřních prostor,

(...)

d) že se zasedání účastní nejvýše 50 osob, nejedná-li se o zasedání, které je nezbytné ke splnění zákonem uložených povinností včetně volby orgánu.

[82] Při posuzování důvodnosti navrhovatelových námitek vztahujících se k tomuto bodu napadeného opatření Nejvyšší správní soud vycházel ze shodných východisek a závěrů, k nimž dospěl v předchozí části III.3 tohoto rozsudku (ve vztahu k čl. I bodu 17 napadeného opatření), od kterých nemá důvod se odchýlit a na které na tomto místě pro stručnost odkazuje. Zároveň připomíná, že podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona nelze zákaz nebo omezení konání veřejných nebo soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, vztáhnout na *schůze, zasedání a podobné akce ústavních orgánů, orgánů veřejné moci, soudů a jiných veřejných nebo soukromých osob, které se konají na základě zákona.*

[83] Napadené opatření tak sice v citovaném bodě uvádí, že se konání voleb orgánu právnické osoby a zasedání orgánu právnické osoby omezuje, účastní-li se jej na jednom místě více než 10 osob, *de facto* jím však odpůrce „pouze“ stanovil (podobně jako v případě bodu 17 napadeného opatření) podmínky jejich konání ve smyslu § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, nikoli je nepřipustně a bez zákonné opory omezil. Vyslovený závěr podporuje také (byť minimalistické) odůvodnění odpůrce k bodu 18 přezkoumávaného opatření, v němž se konstatuje, že se pro volby a zasedání orgánu právnické osoby stanovují pravidla a nikoli omezení.

[84] V případě zajištění rozestupů mezi osobami [písm. a)] a prokázání naplnění podmínek dle bodu 19 [písm. b)] napadeného opatření Nejvyšší správní soud konstatuje, že se skutečně jedná o podmínky konání, neboť se v jejich případě nejedná o opatření mající za cíl přímo redukovat a vyloučit počet účastníků či zmenšit rozsah konaných schůzí, zasedání a voleb orgánů apod. Nejedná se tedy o nařízení vedoucí k omezení shora označených „akcí“. Odpůrce tímto způsobem vymezil podmínky, za jejichž splnění se mohou schůzí, zasedání či voleb orgánů právnické osoby účastnit oprávněné osoby. V konečném důsledku však mohou i takto nastavené podmínky zapříčinit, že se některé osoby nebudou moci volby či zasedání zúčastnit. Může se tak kupříkladu jednat o účastníka, jenž nepředloží negativní test [nesplnění podmínky dle bodu 18 písm. b) ve spojení s bodem 19 napadeného opatření], nebo o účastníka, který se již nevejde do prostor konání z důvodů omezení místa zachováním dvoumetrových rozestupů. V takových případech však nemožnost účasti a přítomnosti účastníka zapříčiní nikoli nařízení omezení, ale nesplnění podmínky na straně konkrétní osoby. Jiný výklad by ve svých důsledcích vedl k nemožnosti jakékoli podmínky upravovat, neboť každá podmínka může při jejím nesplnění určitou osobu z účasti na konkrétní akci vyloučit. Pro úplnost Nejvyšší správní soud upozorňuje, že uvedené platí pouze pro podmínky konání snižující riziko přenosu onemocnění COVID-19 ve smyslu § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Nemůže se tedy jednat o podmínky samoučelné, přijímané bez souvislosti s rizikem přenosu tohoto onemocnění.

[85] Rovněž z formulace bodu 18 písm. d) napadeného opatření je dle Nejvyššího správního soudu patrné, že si odpůrce byl při jeho tvorbě vědom limitů obsažených v § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, konkrétně nemožnosti omezit nebo zakázat schůze, zasedání a podobné akce soukromých osob konané na základě zákona. Byť tedy bod 18 písm. d) napadeného opatření stanoví, že se zasedání orgánu právnické osoby smí účastnit nejvýše 50 osob, což omezení nepochybně představuje, je v něm zároveň v souladu s pandemickým zákonem upraveno, že se toto omezení nevztahuje na „zasedání“ nezbytná ke splnění zákonem uložených povinností, včetně volby orgánu.

[86] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného konstatuje, že bod 18 přezkoumávaného opatření sám o sobě nestanoví taková omezení, jež by byla podle zákona nepřipustná. I zde však platí, že by se – namísto omezení v podobě stanovení maximálního počtu účastníků – jako vhodnější jevila regulace v podobě, kterou Nejvyšší správní soud předestřel v bodech [57] a [58] rozsudku (limitace počtu účastníků faktickým stavem), kterou by skutečně bylo možno považovat za stanovení podmínek.

[87] Nejvyšší správní soud zároveň odkazuje na výtky vůči formulaci bodu 17 opatření (viz výše body [58] až [61]), které se ve stejné míře uplatní i ve vztahu k bodu 18 napadeného opatření. Ani v tomto případě však nejde o tak závažnou vadu, aby zakládala jeho nepřezkoumatelnost.

[88] Ve vztahu k bodu 19 napadeného opatření Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že na první pohled není zcela zřejmý jeho rozsah. Tímto opatřením odpůrce stanovil *podmínky pro vstup osob do některých vnitřních prostor, je-li tak vyžadováno tímto mimořádným opatřením*. Z tohoto

pokračování

textu samotného není zřejmé, na které vstupy by se mělo toto opatření vztahovat. Nejvyšší správní soud však odkazuje na již zmíněný bod 18 písm. b) opatření, podle něhož je účastník konání voleb orgánu právnické osoby a zasedání orgánu právnické osoby, jichž se účastní více než 10 osob, povinen při vstupu do vnitřních prostor prokázat, že splňuje podmínky stanovené v bodu I. 19. Systematickým výkladem těchto dvou ustanovení lze tedy dospět k závěru, že bod 19 míří právě jen na vstup do vnitřních prostor za účelem účasti na schůzi ve smyslu bodu 18 opatření. Nejvyšší správní soud ani v tomto případě nepovažuje odpůrcem použitou formulaci za nejasnější, nicméně ani v tomto případě nejde o tak závažnou vadu, aby bylo nutné zrušit bod 19 opatření odpůrce pro nepřezkoumatelnost.

[89] Jako podmínku pro vstup do vnitřních prostor, kde se koná zasedání orgánu právnické osoby, účastní-li se jej více než 10 osob, bod 19 opatření stanoví:

a) RT-PCR vyšetření s negativním výsledkem absolvované nejdéle před 5 dny;

b) POC test na přítomnost antigenu viru SARS CoV-2 s negativním výsledkem absolvovaný nejdéle před 72 hodinami;

c) absolvování očkování před nejméně 14 dny, přičemž očkovaná osoba disponuje certifikátem odpůrce; nebo

d) prodělání onemocnění COVID-19 před nejvýše 90 dny.

[90] Navrhovatel v případě tohoto bodu namítá absenci jeho odůvodnění, kterou spatřuje především v tom, proč se jinak posuzuje imunita získaná proděláním nemoci a imunita získaná očkováním.

[91] Nejvyšší správní soud v tomto případě přisvědčuje navrhovateli, že odpůrce skutečně žádným způsobem nezdůvodnil, proč je zapotřebí volit k jednotlivým kategoriím osob odlišný přístup. Odůvodnění přezkoumávaného bodu spočívá toliko v jediné větě, jež pouze shrnuje vlastní text opatření a nijak se nevyjadřuje k potřebnosti rozdílného přístupu v závislosti na tom, který typ testu konkrétní osoba podstoupila. Medicínské či jiné racionální a přezkoumatelné zdůvodnění zvoleného řešení odpůrce jistě dokáže formulovat, avšak neučinil tak. Z napadeného opatření nelze dovodit, na čem je založen rozdíl mezi RT-PCR vyšetřením a POC testem na přítomnost antigenu viru. Obě metody ověřují zdravotní stav osoby ke konkrétnímu okamžiku, byť s různou mírou přesnosti, a tudíž ani jedna z metod detekce viru nezajišťuje, že daná osoba bude nenakažena po delší dobu. Jinými slovy, má-li někdo jeden den negativní výsledek testu, další den už může být nakažen bez ohledu na to, zda podstoupil RT-PCR vyšetření či POC test na přítomnost antigenu viru. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že v žádném případě netvrdí, že argumenty pro zdůvodnění přiměřenosti řešení zvoleného odpůrcem neexistují. Avšak aby toto opatření obstálo, musejí být vyjádřeny v jeho odůvodnění.

[92] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že čl. I bod 19 napadeného opatření je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

IV. Závěr a náklady řízení

[93] Nejvyšší správní soud tak na základě všech výše uvedených skutečností shledal návrh důvodným, a proto podle § 101d odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), rozhodl o zrušení napadeného opatření obecné povahy, včetně opatření následných, jimiž bylo změněno. Vykonatelnost tohoto výroku odložil na čtvrtý den od právní moci rozsudku, aby měl odpůrce dostatečný časový prostor k přehodnocení napadeného opatření

ve světle zjištěných vad a k případnému vydání nového opatření způsobem, který pandemický zákon v § 3, zejména jeho odstavce 3, předepisuje.

[94] Nejvyšší správní soud tak rozhodl bez jednání postupem podle § 76 odst. písm. c) s. ř. s., dle kterého platí, že *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.* Toto ustanovení se podle § 101b odst. 4 s. ř. s. v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy použije přiměřeně a soud pro tento postup v daném případě shledal zákonné podmínky. Tomuto postupu nemohlo zabránit ani to, že odpůrce svůj souhlas s rozhodnutím věci bez jednání později odvolal.

[95] Pro úplnost se na tomto místě poznamenává, že v souladu s jeho dosavadní judikaturou (např. rozsudek ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012 - 31) zrušením opatření obecné povahy nedochází k „obživnutí“ předchozího opatření obecné povahy, neboť v tomto ohledu neexistují pádné důvody pro odlišný přístup k opatřením obecné povahy a k právním předpisům, u nichž obdobný závěr dovodila již dřívější ustálená judikatura. Z judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž vyplývá, že dojde-li ke zrušení opatření obecné povahy, které „pouze“ změnilo dřívější opatření obecné povahy, znamená to, že platí původní opatření obecné povahy v podobě před zrušenou změnou (rozsudek ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011 - 210).

[96] Napadené opatření sice oproti předchozímu opatření materiálně změnilo pouze některé body z celkového počtu 19 bodů (viz body [15] a [16] rozsudku), formálně se však jedná o novou a zcela samostatnou právní regulaci, nikoli o změnu předchozího opatření, které bylo naopak výslovně v čl. III napadeného opatření jako celek zrušeno. Bylo na odpůrci, jakou cestu při vydání napadeného opatření zvolí, tj. zda půjde cestou změny (novelizace) předchozího opatření ze dne 6. 4. 2021, nebo zda vydá opatření zcela nové, jak k tomu došlo v projednávané věci. Při řešení, jaké odpůrce zvolil, ovšem v souladu se závěry citovanými v předchozím odstavci tohoto rozsudku platí, že zrušením napadeného opatření nedojde k „obživnutí“ opatření předchozího.

[97] Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud zároveň doplňuje, že se ztotožňuje také s poukazem navrhovatele na nevhodný a zavádějící způsob prezentace napadeného opatření, které je na webových stránkách odpůrce prezentováno jako opatření omezení obchodu a služeb, přestože reálně omezuje také právo shromažďovací podle zákona o shromažďování, schůze osob a setkávání lidí. Není vhodný ani správný přístup odpůrce, který veřejnost nutí k tomu, aby na webových stránkách odpůrce prohledávala obsah veškerých zveřejněných opatření a vyhledávala v nich povinnosti, které se jí dotýkají a za jejichž porušení hrozí vysoké sankce. Předmět, obsah a účel konkrétní regulace by měl být občanům nejen dostatečně a srozumitelně vysvětlován, ale měl by být zjevný bez dalšího (nikoli stanoven skrytě), včetně požadavku na snadné vyhledání stanovených povinností, omezení a podmínek i souvisejících informací o poskytnutých souhlasech vlády ke každému mimořádnému opatření, jak výslovně požaduje pandemický zákon v § 3 odst. 5.

[98] Navrhovatel měl ve věci úspěch, má proto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení důvodně vynaložených proti odpůrci, který ve věci úspěch neměl.

[99] Náhrada nákladů řízení zahrnuje zaplacený soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5 000 Kč.

[100] Pokud navrhovatel v podaném návrhu požadoval vedle náhrady nákladů za soudní poplatek také náhradu paušálních hotových výdajů ve výši 300 Kč s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že v souzené

pokračování

věci neshledal důvod odchýlit se od předchozích závěrů, které vyslovil v rozsudku ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015 - 79, č. 3344/2016 Sb. NSS (viz body [18] až [20]): „*Soud ve správním soudnictví nemůže přiznat procesně nezastoupenému navrhovateli (potažmo žalobci) náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, nýbrž musí vycházet z nákladů, jejichž vynaložení navrhovatel (potažmo žalobce) soudu prokáže (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Použití § 151 odst. 3 o. s. ř. (v novelizovaném znění účinném od 1. 7. 2015) na řízení podle soudního řádu správního je vyloučeno. Stejně tak nejsou na toto řízení přenositelné důvody nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, č. 275/2014 Sb.*“

[101] K úhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud stanovil odpůrci přiměřenou lhůtu jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. dubna 2021

JUDr. Tomáš Langášek LL.M.
předseda senátu