

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatele: **M. M.**, zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. F. Č.**, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-56/MIN/KAN.

t a k t o :

Návrh navrhovatele na vydání předběžného opatření ze dne 10. 8. 2021 **se zamítá**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se návrhem doručeným soudu dne 30. 7. 2021 domáhá zrušení v záhlaví označeného mimořádného opatření odpůrce (dále jen „napadené mimořádné opatření“). Dne 10. 8. 2021 pak soudu podal návrh na vydání předběžného opatření. Uvádí, že správní soudy cestou posuzování návrhů na zrušení opatření obecné povahy neposkytují skutečnou ochranu právům jednotlivců, a proto je nezbytné, aby ji poskytly prostřednictvím předběžného opatření. Pro hrozící vážnou újmu na zdraví navrhovatele je totiž dána potřeba zatímne upravit poměry účastníků.

[2] Navrhovatel ve vztahu k napadenému mimořádnému opatření uvádí, že se jej dotýká v každodenním životě a že je jím zásadně omezen ve svobodě pohybu a dalších svobodách a právech, nechce-li ohrožovat svoje zdraví tím, že nebude moci dýchat dostatečně čistý a okysličený vzduch. Povinnost nosit respirátory jej navíc finančně zatěžuje. Uvádí, že má průduškové astma a covid-19 sám již zřejmě prodělal, což dokládá tím, že on a jeho rodina mají dostatečné protilátky v krvi. Napadené mimořádné opatření podle něj zásadně zasahuje do jeho práv, důstojnosti a ohrožuje jeho zdraví a není ani řádně odůvodněno, přičemž vůbec nezohledňuje osoby, které onemocnění prodělaly a mají

vysoké hodnoty protilátek. Dále mu vytýká nedostatečné zohlednění zvláště negativních dopadů na osoby s astmatem a dalšími dýchacími problémy a jejich diskriminaci; namítá, že pro osoby s duševním či mentálním znevýhodněním napadené mimořádné opatření nepožaduje zdravotní doklad, ale v případě astmatu se musí prokázat lékařským potvrzením; v obecné rovině upozorňuje, že lékaři nemusí být ochotni taková potvrzení v současné společenské atmosféře vystavovat a mohou žadatele o potvrzení nedůvodně považovat za „*simulanty*“. Dále navrhovatel namítá, že napadené mimořádné opatření nezohledňuje obecné (zejm. zdravotní) negativní dopady nošení roušek a respirátorů, a proto je nepřiměřené. Na závěr odpůrci vytýká, že nezohlednil postavení osob s protilátkami (sám má mít takovou hodnotu protilátek po prodělání nemoci, jako by absolvoval očkování), jakož i že nezohlednil aktuální epidemiologickou situaci, resp. to, že se podle něj nyní nemůže jednat o epidemii.

[3] V návrhu na vydání předběžného opatření navrhovatel žádá, aby soud odpůrci zakázal vydávat mimořádná opatření spočívající v zákazu pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa), kterým je respirátor nebo obdobný prostředek, aniž by mimořádné opatření současně 1) řádně identifikovalo práva a oprávněné zájmy osob, do kterých má být opatřením zasaženo, a zhodnotilo přiměřenost tohoto zásahu; 2) zhodnotilo rizika zejm. dlouhodobého nošení roušek, respirátorů a obdobných prostředků a vypořádalo se rovněž s odbornými studiemi a názory, které zpochybňují přínosy nošení roušek, respirátorů a dalších obdobných prostředků v boji s respiračními viry; 3) bylo časově a místně omezeným protiepidemickým opatřením, které je podmíněno konkrétním podezřením na výskyt nákazy u konkrétního okruhu osob; a 4) zakotvilo výjimku pro osoby, které mají prokazatelně vysokou hodnotu protilátek po prodělání nemoci covid-19 či po očkování proti této nemoci.

[4] Navrhovatel v návrhu *in eventum* žádá, aby soud odpůrci uložil neprodleně přijmout taková opatření, která navrhovateli jako osobě, která prodělala onemocnění covid-19 a má vysokou hladinu protilátek, umožní se ve všech vnitřních prostorech staveb a v prostředcích veřejné dopravy pohybovat bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa), jako je respirátor nebo obdobný prostředek. Případně (eventuálně) žádá, aby soud předběžným opatřením vyslovil, že navrhovatel je oprávněn se pohybovat a pobývat bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa), jako je respirátor nebo obdobný prostředek ve vnitřních prostorech staveb a v prostředcích veřejné dopravy.

[5] Podle navrhovatele je evidentní, že je dána potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu na jeho zdraví. Zdůrazňuje, že institut předběžného opatření zajišťuje, aby výrok soudu ve věci samé nebyl pouze akademickým dobrozdáním, které pro strany sporu nemá hmatatelného významu, nýbrž aby jim byla soudním rozhodnutím poskytnuta skutečná ochrana, jak to vyžaduje Listina základních práv a svobod.

[6] Navrhovatel se odkazuje na odborné vyjádření plicní lékařky MUDr. N., jež podle něj dokládá značný negativní dopad opatření obecné povahy na jeho život. Z vyjádření lékařky cituje mj. následující: „*Za velmi nešťastné považuji, že při vytvoření 25 výjimek, kdy*

pokračování

lidé nemusí nosit roušky, chybí chronická onemocnění horních a dolních dýchacích cest, což by měla být, dle mého názoru, výjimka prvořadá.“ Navrhovatel k tomu uvádí, že ačkoli patří k osobám, u kterých lékaři zahalování horních dýchacích cest nedoporučují, neexistuje pro něj z napadeného opatření výjimka. Vystavuje se tak mj. riziku pokuty od krajské hygienické stanice, pokud si roušku či respirátor sundá. Navrhovatel s poukazem na vyjádření MUDr. K. rovněž upozorňuje na to, že pro něj neexistuje výjimka z opatření ani jako pro osobu s protilátkami.

[7] Navrhovatel odkazuje na výklad pojmu solidarita v nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, a uvádí, že s odvoláním na solidaritu nelze bez dalšího „ničít život a zdraví“ skupiny obyvatel ve jménu ochrany života a zdraví jiné, zranitelné skupiny.

[8] Navrhovatel uvedl, že nedisponuje zdravotním potvrzením, ve kterém by bylo výslovně uvedeno, že nemůže mít nasazen jakýkoli ochranný prostředek dýchacích cest, což je stanoveno jako výjimka v napadeném opatření, takže se jej opatření na jeho právech nadále dotýká.

[9] Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu na vydání předběžného opatření uvedl, že Nejvyšší správní soud nemá pravomoc *pro futuro* znemožňovat normotvorbu orgánů moci výkonné. Navrhl proto, aby byl návrh na vydání předběžného opatření zamítnut.

II. Posouzení návrhu Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud po zvážení všech předložených argumentů dospěl k závěru, že podmínky pro vyhovění návrhu na vydání předběžného opatření podle § 38 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), nejsou naplněny.

[11] Podle § 38 odst. 1 s. ř. s. platí, že *byl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímne upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat.*

[12] Předběžné opatření je výjimečným institutem, jehož účelem je zatímní úprava poměrů účastníků soudního řízení, hrozí-li pokračováním dosavadního stavu věcí nebo naopak jejich změnou vážná újma.

[13] K tomu, aby bylo možno návrhu na vydání předběžného opatření vyhovět, je především třeba v souladu s ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu trvat na tom, že povinností účastníka navrhujícího předběžné opatření je dostatečně konkrétně tvrdit hrozící vážnou újmu, resp. takovou újmu odpovídajícím způsobem osvědčit. K definici vážné újmy se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v usnesení ze dne 24. 5. 2006, č. j. Na 112/2006 - 37, v němž výslovně uvedl, že *„vážnou újmu je nutno zejména rozumět takový zásah do právní sféry účastníka, (...) který představuje natolik zásadní*

narušení této jeho sféry, že po účastníkovi nelze spravedlivě požadovat, aby jej, byť dočasně, snášel. Vážnou újmu tedy budou zejména intenzivní zásahy do intimní sféry navrhovatele, do jeho vlastnických práv či do jiných jeho subjektivních práv, zejména těch, která mají povahu práv ústavně zaručených“.

[14] Ačkoli navrhovatel své podání ze dne 10. 8. 2021, čítající 28 stran textu, nazval „návrh na vydání předběžného opatření v souvislosti s podaným návrhem na zrušení“, v jeho značné části toliko opakuje důvody pro zrušení napadeného mimořádného opatření. Odůvodnění návrhu na vydání předběžného opatření věnuje výrazně méně prostoru. Tak jako soud nemůže akceptovat postup, kdy navrhovatel k důvodům, pro které žádá o vydání předběžného opatření, pouze odkáže na vlastní meritorní návrh na zrušení napadených opatření (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2021, č. j. 6 Ao 2/2021 - 98), nemůže být ani nucen si riziko hrozící újmy z vlastního meritorního návrhu domýšlet a dovozovat. Nejvyšší správní soud totiž v řízení o návrhu na vydání předběžného opatření neposuzuje důvodnost podaného návrhu ve věci samé. Předběžné opatření je vydáváno bez ohledu na důvodnost meritorního návrhu, podmínkou pro jeho vydání je toliko existence bezprostředně hrozící vážné újmy, pro kterou je potřeba včas zasáhnout do poměrů účastníků řízení o návrhu (případně třetích osob).

[15] Jako důvod pro vydání předběžného opatření navrhovatel výslovně uvádí hrozící vážnou újmu na svém zdraví způsobenou napadeným mimořádným opatřením, jakož i hrozbu uložení pokuty ze strany krajských hygienických stanic, pokud si roušku či respirátor sundá.

[16] Nejvyšší správní soud konstatuje, že navrhovatel dostatečným způsobem neosvědčil, že napadené mimořádné opatření ohrožuje jeho zdraví vážnou újmu. Napadené mimořádné opatření, které nabylo účinnosti dnem 31. 7. 2021, stanoví v bodě 3 písm. ee) výjimku pro osoby, které nemohou mít ze závažných zdravotních důvodů nasazen ochranný prostředek dýchacích cest a jsou schopny tuto skutečnost prokázat lékařským potvrzením. Navrhovatel uvádí, že takovým lékařským potvrzením nedisponuje. Pokud by nošení ochranných prostředků dýchacích cest navrhovateli působilo vážnou újmu na zdraví, není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, proč si jej navrhovatel u ošetřujícího lékaře neobstaral, aby se na něj výjimka vztahovala. Navrhovatel k tomu nic bližšího neuvádí; toliko obecně, spíše ve vztahu k návrhu ve věci samé konstatuje, že společnost je polarizovaná, že se pacient s lékařem často neshodne a že člověk kvůli tomu může být považován za „simulanta“. Podle Nejvyššího správního soudu není účelné nyní spekulovat, zda lékař takové potvrzení navrhovateli odmítl vydat (a z jakých důvodů), neboť navrhovatel sám nic takového netvrdí. Podstatné je, že pokud by navrhovatel takovým potvrzením disponoval, napadené mimořádné opatření by zjevně nebylo způsobilé ohrozit jeho zdraví, natož pak mu způsobit vážnou újmu, neboť by se na něj vztahovala výjimka zohledňující jeho zdravotní stav.

[17] Ve vztahu k tvrzené hrozbě udělení pokuty, pokud si navrhovatel roušku či respirátor sundá, Nejvyšší správní soud odkazuje na své dřívější usnesení ze dne 30. 3. 2021, č. j. 6 Ao 2/2021 - 98. Hrozbu udělení pokuty za porušení povinnosti podle napadeného

pokračování

mimořádného opatření nelze považovat za dostatečně akutní ani závažnou pro to, aby soud vydal požadované předběžné opatření. I pokud by došlo k jejímu pravomocnému uložení předtím, než Nejvyšší správní soud rozhodne o návrhu ve věci samé, případné zrušení napadeného mimořádného opatření by bylo podle § 101d odst. 3 s. ř. s. důvodem pro obnovu správního řízení, v němž byla uložena. Případné rozhodnutí o pokutě i rozhodnutí, kterým by nebyla povolena obnova řízení, jsou navíc soudně přezkoumatelná.

[18] Byl-li by navrhovatel pokutován za to, že na sobě neměl předepsaný ochranný prostředek dýchacích cest během cesty k ošetřujícímu lékaři pro požadované lékařské potvrzení, nepochybně by mohl v následném správním řízení doložit, že jednal v krajní nouzi (pokud mu to jeho zdravotní stav zcela znemožnil).

[19] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že navrhovatel dostatečně neosvědčil své tvrzení o hrozící vážné újmě na svém zdraví způsobené napadeným mimořádným opatřením. Případné udělení pokuty ze strany krajských hygienických stanic, pokud si roušku či respirátor sundá, mu rovněž není způsobit vážnou újmu. Soud proto uzavírá, nejsou naplněny podmínky pro vydání předběžného opatření podle § 38 odst. 1 s. ř. s. Proto návrh zamítl.

[20] Nejvyšší správní soud toliko *obiter dictum* upozorňuje, že prvním z výše rekapitulovaných návrhů na vydání předběžného opatření by ani nemohl vyhovět. Jak totiž zdůraznil ve svém usnesení ze dne 24. 5. 2021, č. j. 10 Ao 4/2021 - 69, „*návrhu, kterým by soud měl zakázat odpůrci vydávat mimořádná opatření, by nebylo možné vyhovět za žádných okolností. Tento návrh je absurdní, neboť se jím navrhovatelka domáhá toho, aby soud odpůrci předběžným opatřením omezil jeho zákonem stanovenou pravomoc.*“ Citovaný závěr dopadá i na předloženou věc, neboť i v tomto případě navrhovatel žádá, aby Nejvyšší správní soud předběžným opatřením paušálně omezil pravomoc žalovaného naříditi mimořádné opatření podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, s výjimkou takového, které by vyhovovalo navrhovatelem specifikovaným parametrům.

[21] K poukazu navrhovatele na skutečnost, že v řízení vedeném pod sp. zn. 8 Ao 17/2021 týkajícím se opatření odpůrce, jež stanovilo rovněž povinnost zakrytí dýchacích cest, soud o jeho obdobném návrhu na předběžné opatření nerozhodoval (a namísto toho urychlil rozhodování o věci samé), lze uvést, že z tohoto procesního postupu soudu rozhodně nelze dovozovat (jako to činí navrhovatel), že by jej soud jistě zamítl nebo odmítl, pokud by mu nebylo možno vyhovět. Rozhodne-li soud neprodleně ve věci samé, důvodnost návrhu na vydání předběžného opatření nezkoumá, protože to není účelné.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 31. srpna 2021

2 Ao 7/2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu