

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatele: **Mgr. O. S.**, zastoupeného JUDr. Tomášem Nielsenem, advokátem se sídlem Kozí 916/5, Praha 1, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. F. Č.**, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – mimořádného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-56/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 27. 8. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-58/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. V části směřující proti bodu 5 mimořádného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-56/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 27. 8. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-58/MIN/KAN, **se návrh odmítá.**
- II. Ve zbylém rozsahu **se návrh odmítá pro zjevnou neopodstatněnost.**
- III. Navrhovatel ani osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Odpůrci se náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Nejvyššího správního soudu dne 2. 8. 2021 domáhá zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-56/MIN/KAN. Toto mimořádné opatření bylo vydáno na základě § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném

od 27. 4. 2021 (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění covid-19.

[2] Podle bodu 1 mimořádného opatření byl s účinností od 31. 7. 2021 všem osobám zakázán pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest, kterým je respirátor nebo obdobný prostředek splňující stanovené podmínky (dále též „respirátor“), které brání šíření kapének, a to na vyjmenovaných místech (např. vnitřní prostory staveb jako prodejny, zdravotnická zařízení, školy, galerie, prostředky veřejné dopravy nebo vnitřní prostory provozoven stravovacích služeb) s tím, že děti do 15 let mohou na těchto místech nosit ochranné prostředky uvedené v bodě 2 tohoto opatření, tj. rovněž zdravotnickou obličejovou masku nebo obdobný prostředek splňující stanovené podmínky (dále též „rouška“). Mimořádné opatření dále s účinností od téhož dne v bodě 2 zakazuje všem osobám pohyb a pobyt bez respirátoru nebo roušky ve všech ostatních v bodu 1 neuvedených vnitřních prostorech staveb, mimo bydliště nebo místo ubytování, kde dochází na stejném místě a ve stejný čas k přítomnosti alespoň 2 osob vzdálených od sebe méně než 1,5 metru, nejedná-li se výlučně o členy domácnosti. Současně mimořádné opatření upravuje odchylky od zákazů stanovených v bodech 1 a 2 a v bodě 3 výjimky z něj. Výjimky jsou stanoveny pro určité skupiny osob bez dalšího (např. děti, které dosud nezačaly povinnou školní docházku) nebo ve spojení s vymezenou aktivitou (např. při konzumaci potravin, při tréninku atd.). Mimořádné opatření v bodě 4 dále ukládá všem zaměstnavatelům vybavit zaměstnance ochrannými prostředky dýchacích cest v dostatečném počtu na každou pracovní směnu s výjimkou vyloučení fyzického kontaktu s jinými osobami při práci. V bodě 5 ukládá opatření všem poskytovatelům zdravotních služeb povinnost vydat potvrzení osobě, která ze zdravotních důvodů nemůže mít nasazen žádný nebo stanovený ochranný prostředek dýchacích cest, a učinit o tom záznam do zdravotnické dokumentace.

[3] Napadené opatření bylo změněno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 27. 8. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-58/MIN/KAN, a to s účinností od 31. 8. 2021. Změna se týká ochranných prostředků pro pedagogické pracovníky, vymezení pojmu prostředky veřejné dopravy a výjimek určených pro děti. S účinností od 25. 10. 2021 bylo napadené opatření zrušeno a nahrazeno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 22. 10. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-60/MIN/KAN.

II. Obsah návrhu na zrušení mimořádného opatření

[4] Navrhovatel uvádí, že je podnikající fyzickou osobou, takže na něj přímo dopadají povinnosti stanovené napadeným opatřením (zákaz pohybu a pobytu na vymezených místech bez ochranných prostředků dýchacích cest) a současně jej tíží povinnost opatřit svým zaměstnancům na vlastní náklady dostatek ochranných prostředků dýchacích cest na každou pracovní směnu.

[5] Navrhovatel vyjadřuje pochybnosti o tom, že na území České republiky kdy epidemie onemocnění covid-19 byla, což vylučuje i hrozbu jejího opětovného vzniku,

pokračování

takže napadené opatření postrádá materiální předpoklad pro vydání (§ 69 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví).

[6] Soudy existenci epidemie ani hrozby jejího vzniku dosud nepřezkoumaly; tvrzení odpůrce označují za obecně známé skutečnosti, ačkoli nebyla nikdy prokázána. Opatření přitom nelze vydávat preventivně pro případ, že se v budoucnu objeví nebezpečná mutace koronaviru. Navrhovatel rozlišuje mezi osobami pozitivně testovanými na virus SARS-CoV-2 a případy výskytu onemocnění covid-19 a zdůrazňuje, že je obecně známou skutečností, že pozitivní test na přítomnost části ribonukleové kyseliny viru SARS-CoV-2 (dále též „koronavir“) není důkazem onemocnění ani infekčnosti; znamená jen, že v těle člověka byl nalezen fragment viru. Dodává, že důvody, pro které nelze zaměňovat pozitivně testované a nakažené osoby, jsou soudu známy z jiných řízení, nicméně jde o notorietu, kterou je schopen doložit. Odpůrce přijal opatření za situace, kdy sám nepopírá, že v mladší populaci se setkání s virem neprojevuje žádnými příznaky onemocnění, a projeví-li se, tak v malém procentu a obvykle s velmi mírným průběhem; do rizikových skupin se nešíří. Kromě toho, že pozitivní test neznamena přítomnost onemocnění, počty pozitivně testovaných osob na území ČR jsou zanedbatelné, epidemie zde není, takže není ani namístě přijmout mimořádné opatření na její potlačení, případně předcházení jí. Na podporu svého tvrzení o nepřítomnosti epidemie navrhovatel předkládá soudu odpovědi krajských hygienických stanic, které shodně k jeho dotazu uvedly, že za epidemií lze považovat pouze výskyt většího počtu případů stejného onemocnění, který výrazně překračuje očekávané hodnoty incidence onemocnění v daném místě a čase. Odkaz odpůrce na vyhlášení epidemie Světovou zdravotnickou organizací (WHO) považuje navrhovatel za nedostatečný a z tam uvedených údajů vypočetl incidenci 11 800 případů na 6 miliard lidí, a to bez rozlišení, zda šlo o onemocnění, nebo pouze pozitivní test. Upozorňuje na neexistenci důkazů o vyšší nebezpečnosti koronaviru než jiných virů způsobujících respirační onemocnění.

[7] Odpůrce prokazuje existenci epidemie a nebezpečí jejího vzniku, resp. existenci stavu vážného ohrožení životů a zdraví zejména počtem zemřelých a nebezpečím kolapsu zdravotního systému. Podle navrhovatele jsou však odpůrcem uváděné počty zemřelých v souvislosti s covid-19 (přes 30 tisíc osob v ČR) zavádějící a nepřesné, neboť nelze zjistit, u kolika z nich bylo onemocnění způsobené virem skutečnou příčinou úmrtí, navíc se s údaji o příčině úmrtí ve značném rozsahu manipulovalo (nemocnice je uměle navyšovaly a se slibem nesení nákladů pohřbu žádaly pozůstalé o souhlas s uvedením onemocnění covid-19 jako příčiny smrti). Poukazuje na paralely s chřipkovým onemocněním (navíc ohledně skutečně nemocných osob s jasnými příznaky), kvůli němuž se žádná mimořádná opatření nevydávají. Navrhuje, aby odpůrce soudu předložil podrobný přehled počtu osob zemřelých v přímém důsledku onemocnění covid-19, z jiných příčin, ale s pozitivním testem na covid-19, a v důsledku mimořádných opatření odpůrce.

[8] Navrhovatel na základě informací vyžádaných od několika zdravotních pojišťoven zpochybňuje, že hrozil či hrozí kolaps zdravotní péče v ČR [za rok 2020 a první třetinu roku 2021 tři zdravotní pojišťovny proplatily z celkového počtu hospitalizací na jednotkách intenzivní péče (JIP) pouze 3,03 až 4,44% „covid případů“]. Tvoří-li součet případů hospitalizovaných s onemocněním covid-19 na JIP 31 016 osob, v souvislosti

s údajem odpůrce o počtu zemřelých by to znamenalo, že téměř všichni pacienti těchto pojišťoven hospitalizovaní na JIP zemřeli, což se jistě nestalo. Odpůrce neprokázal přetížení nemocnic z důvodu trvání epidemie. Navrhovatel v jiných řízeních dokládal, že zatížení lůžkových oddělení včetně JIP je od roku 2017 prakticky stejné. Soud je povinen prověřit tvrzení o kolabujícím zdravotnictví, než je učiní obecně známou skutečností.

[9] Napadené opatření významně zasahuje do práv a svobod občanů, zejména do důstojnosti člověka. Právo na ochranu života a zdraví se mu vyrovná, nicméně jeho součástí je i právo každého zvolit si, jakým způsobem je hodlá realizovat.

[10] Odpůrce nepředložil jediný důkaz, kterým by existenci epidemie na území ČR ke dni vydání opatření skutečně prokázal, a ač se zaštiťuje odbornými institucemi, opírá se o nepodložené, nedůvěryhodné studie a články, často pouze v angličtině; soud by měl řádně zjistit skutkový stav. Navrhovatel poukázal na to, že důvod k zásahu do práv a svobod občanů je povinen prokázat ten, kdo do nich zasahuje, tedy odpůrce, a to pokaždé při vydání opatření k příslušnému dni. Měl by tak učinit v odborných otázkách znaleckým posudkem znalce, který mu nebude podřízen. Prohlášení WHO, o němž se odpůrce zřejmě opírá, mají pouze doporučující charakter a o důvěryhodnosti této organizace má navrhovatel pochybnosti, neboť v posledních měsících opakovaně změnila svůj názor, např. na plošné testování bezpříznakových lidí. Odpůrce by měl svá tvrzení dokládat odbornými stanovisky odborných institucí, jež má k dispozici (např. Státního zdravotního ústavu). Výstupy z informačního systému infekčních nemocí, z nichž odpůrce vycházel, nemají žádnou informační hodnotu, když současně neuvedl, jaká data kdo do systému hlásil, jak byla verifikována apod. Z veřejně dostupných zdrojů je evidentní, že motorem celé údajné epidemie bylo a je testování, jehož vypovídací hodnota je přinejmenším sporná.

[11] Navrhovatel v odůvodnění mimořádného opatření postrádá vysvětlení, proč odpůrce pokládá marginální výskyt pozitivně testovaných osob za stav epidemie, obzvlášť když klinické příznaky onemocnění způsobeného virem se příliš neliší od chřipkových, kde se za epidemický práh považuje hodnota 1600 nemocných na 100 000 obyvatel. Tvrzení odpůrce o tom, že onemocnění covid-19 je vážnější než chřipka, se neopírají o žádný důkaz, který by mohl soud přezkoumat a navrhovatel se k němu vyjádřit. Odpůrce nezdůvodnil, proč za situace, kdy je značná část populace proočkována, výrazná většina onemocnění prodělala nebo se s ním setkala a vytvořila si vlastní protilátky a dávno nejde o vir nový, považuje jeho výskyt za hrozbu odůvodňující vydávání jakýchkoli mimořádných opatření.

[12] Navrhovatel navrhl zrušení napadeného opatření, popřípadě vyslovení jeho nezákonnosti.

III. Vyjádření odpůrce a replika navrhovatele

pokračování

[13] Odpůrce ve vztahu k případnému věcnému posouzení obsahu napadeného aktu poukázal na soudy vyslovené principy, kterými by měl být takový postup veden (např. v rozsudku NSS ze dne 29. 3. 2021, č. j. 6 Ao 7/2010 - 73). Podobně jako ve svých vyjádřeních v ostatních řízeních týkajících se přezkumu jím vydávaných mimořádných opatření předdeslal, že má k dispozici specializované orgány schopné odborného úsudku. Zdůraznil nutnost komplexního náhledu na řešení epidemie, neboť ona sama i poznatky o ní se dynamicky vyvíjejí a potřebné informace a podklady nejsou zcela dostupné. Všechna opatření činí na základě všech dostupných (i když omezených) znalostí o viru v době vydání opatření, s vědomím, že nejsou dostatečné a přesné a že zároveň nelze čekat jednoznačné doložení, zda jedno zvažované opatření je lepší než jiné. Při nejasnostech o šíření či vlastnostech koronaviru se v souladu s principem náležité opatrnosti nespolehá, že nastane optimističtější varianta (že šíření nebude tak rychlé, onemocnění tak závažná a úmrtí tak četná). Aplikuje test proporcionality a volí taková opatření, která v co nejvyšší míře zpomalují šíření viru a onemocnění a zároveň co nejméně negativně dopadají na obyvatelstvo a práva osob.

[14] K námitkám navrhovatele, že nebylo prokázáno přetížení zdravotnického systému, odpůrce zdůraznil, že v předmětném opatření se netvrdí, že je přetížen, ale klade se důraz na minimalizaci rizika vzniku ohnisek epidemie, a to přes aktuálně relativně uspokojivou situaci. Navrhovatel vytrhuje data z kontextu (sdělení dvou zdravotních pojišťoven zahrnují pouze data o hospitalizacích na JIP, ačkoli zdravotní péče byla a je poskytována pacientům s onemocněním covid-19 i na jiných odděleních a byla zřizována i celá covidová oddělení). V prosinci 2020 dokonce muselo dojít k omezení zdravotní péče, která nebyla nezbytná. Z dat o vývoji kapacit lůžkové péče, jež odpůrce pravidelně zveřejňuje na svých internetových stránkách, je zřejmé, že zatíženost zdravotního systému se mění v závislosti na vývoji epidemie. U nejtěžších případů s akutním postižením dýchacích cest je nutné zohledňovat počet volných specializovaných lůžek vybavených přístroji pro podporu dýchání, jichž je omezené množství, a na podzim 2020 byla situace kritická, jelikož již téměř žádná volná nezbyvala. Navrhovatel předkládá jen dílčí informace a opomíjí např. personální stránku – šíření onemocnění covid-19 v řadách zdravotníků již nejednou způsobilo vážné potíže při péči o pacienty.

[15] K otázce počtu osob zemřelých s onemocněním covid-19 odpůrce zcela odkázal na zjištění Českého statistického úřadu. Konstatoval, že epidemie koronaviru je obecně známou skutečností, vyskytuje se po celém světě a navrhovatel onemocnění covid-19 jen zlehčuje. Srovnání s chřipkou není případné, neboť přestože obě nákazy mají vzdušný přenos původce, řada dalších epidemiologických charakteristik je odlišná (např. infekčnost). Nejvýznamnější z nich, nesrovnatelně vyšší výskyt komplikací u covid-19 v podobě těžkého postižení plic u pacientů s jinými zdravotními obtížemi, je důvodem zavedení přísnějších protiepidemických opatření.

[16] Pokud jde o podklady napadeného opatření, ty jsou podle odpůrce uvedeny v jeho odůvodnění; nad rámec předložil zprávu o aktuální epidemiologické situaci k 25. 7. 2021. Navrhl zamítnutí návrhu pro nedůvodnost.

[17] Navrhovatel v replice opakuje, že odpůrce nedoložil důkaz o existenci epidemie pocházející z odborných pracovišť, na něž se ve vyjádření k návrhu odvolával. Epidemie ani nebezpečí jejího vzniku ke dni vydání opatření podle navrhovatele neexistovaly.

K jejich zjištění by bylo třeba sledovat počty skutečně nemocných osob, což se neděje; odpůrce hodnotí pouze počty osob pozitivně testovaných. Z vyjádření odpůrce k možnosti přetížení zdravotního systému dovozuje, že cílem opatření je pouze předcházení lokálnímu a izolovanému výskytu pozitivně testovaných osob, což však zákon neumožňuje. Navrhovatel doplnil argumenty na podporu svého přesvědčení o tom, že tvrzení o přetížení zdravotního systému jsou zmanipulovaná (udržování covidových oddělení zaplněných kvůli zvýšeným úhradám za péči od zdravotních pojišťoven, nedostatek personálu i v důsledku izolace pozitivně testovaných na přítomnost viru bez ověření, zda jsou skutečně infekční apod.). Srovnání obsazenosti nemocnic během epidemie chřipky a v „covidovém“ období by jistě ukázalo, že tvrzený kolaps zdravotnického systému byl uměle vytvořen, nadto odpůrce neprokazuje, že by měl hrozit v době vydání napadeného opatření. Odkazu na zprávu o nárůstu úmrtí v roce 2020 navrhovatel vytýká, že postrádá zdrojová data a údaj o příčině úmrtí těchto osob, takže pochybnosti navrhovatele nevyvrací. Opakuje také argumenty pro tezi srovnatelnosti onemocnění covid-19 s chřipkou. Hrozba vzniku epidemie není bezprostřední a prokazatelná, proto není důvod ústavně garantovaná práva a svobody občanů omezovat.

[18] Osoba zúčastněná na řízení se k podáním účastníků nevyjádřila, poskytla soudu pouze několikrát aktualizované stanovisko, které je díky četným odkazům na řadu jiných podání a řízení o přezkumu různých mimořádných opatření odpůrce na hranici srozumitelnosti. Konkrétně ve vztahu k napadenému mimořádnému opatření namítá nekonzistentnost veškerých opatření, nemožnost opatřit si lékařské potvrzení pro výjimku podle bodu 3. písm. ee) a diskriminující přístup k ní v porovnání se sportovci, umělci či moderátory majícími z opatření výjimku automaticky. Ve zbytku pouze odkazuje na výhrady vznesené vůči dřívějším opatřením se stejným předmětem regulace, která však již neplatí a nejsou nyní předmětem soudního přezkumu.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Napadené opatření bylo vydáno v době stavu pandemické pohotovosti podle § 80 odst. 1 písm. g) ve spojení s § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, a to s celostátní působností a za účelem likvidace epidemie covid-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku. Napadené opatření je mimořádným opatřením ve smyslu § 2 odst. 4 písm. b) pandemického zákona a k projednání návrhu na jeho zrušení je podle § 13 odst. 1 pandemického zákona příslušný Nejvyšší správní soud.

[20] Změna napadeného opatření ze dne 27. 8. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-58/MIN/KAN, je vzhledem k obsahu návrhových bodů pro nynější řízení zcela bez významu. Že bylo opatření zrušeno a nahrazeno jiným, není překážkou přezkumu (§ 13 odst. 4 pandemického zákona).

[21] Soud se nejprve zabýval tím, zda navrhovatel byl procesně legitimován k podání návrhu na zrušení napadeného mimořádného opatření.

pokračování

[22] Podle § 101a odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 S., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) platí, že *„návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“*.

[23] Aktivní procesní legitimace představuje podmínku, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že právní sféra navrhovatele (tj. jemu náležející subjektivní práva) byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy napadeným návrhem na jeho zrušení (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34). Není-li tato podmínka splněna, soud návrh usnesením odmítne jako podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[24] Navrhovatel netvrdí, že by byl adresátem povinností uložených v bodu 5 napadeného opatření poskytovatelům zdravotních služeb ani že by jimi byl jakkoli dotčen. Touto částí napadeného opatření proto ani nemůže být zkrácen na svých veřejných subjektivních právech. Nejvyšší správní soud proto návrh v tomto rozsahu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[25] Navrhovatel svou aktivní procesní legitimaci odvozuje ze skutečnosti, že na základě napadeného opatření se nemůže bez použití stanovených ochranných pomůcek volně pohybovat ve vymezených prostorech (na pracovišti, v provozovnách obchodu a služeb apod.). Z uvedeného je patrné, že navrhovatel popsal logicky konsekventně a myslitelně, v intencích citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu, jakým způsobem byla jeho právní sféra napadeným opatřením dotčena. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že navrhovatel je procesně legitimován k podání návrhu na zrušení daného mimořádného opatření. Vzhledem k zaměření argumentace navrhovatele (zpochybnění existence epidemie, případně hrozby jejího opětovného vzniku jako obecného předpokladu pro vydání napadeného mimořádného opatření) soud samostatně neověřoval, zda má navrhovatel zaměstnance, kterým je v souladu s přezkoumávaným mimořádným opatřením povinen zajišťovat ochranné prostředky dýchacích cest, jak v návrhu tvrdil (ale nedoložil), což by zakládalo jeho aktivní legitimaci ještě z dalšího důvodu. Navrhovatelem zpochybňovaný předpoklad pro vydání napadeného opatření je pro všechny subjekty, jimž jsou ukládány povinnosti, týž.

[26] Na podkladě této aktivní procesní legitimace navrhovatele a v mezích jím tvrzeného zásahu do práv se poté Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda se nejedná o návrh zjevně neopodstatněný ve smyslu § 13 odst. 3 pandemického zákona: *„Je-li návrh zjevně neopodstatněný, soud jej mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením odmítne. Pokud soud nepostupuje podle věty první, návrh se projednává přednostně.“*

[27] Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích již opakovaně podrobně vyložil, že institut zjevné neopodstatněnosti má své místo mj. tam, kde se již ve své rozhodovací praxi obdobnou věcí zabýval, rozhodl zamítavým rozsudkem, případně shledal návrh zjevně

neopodstatněným, a nemá důvod se od svého dříve vyjádřeného právního názoru odchýlit. Jedná se o specifický režim soudního přezkumu podle pandemického zákona, jehož účelem je zrychlené a zjednodušené rozhodnutí o návrhu (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2021, č. j. 5 Ao 2/2021 - 52, body 10 - 13, ze dne 8. 7. 2021, č. j. 7 Ao 19/2021 - 19 a mnoho dalších). Postup zvolený v takových případech Nejvyšším správním soudem aproboval i Ústavní soud (viz např. usnesení ze dne 22. 6. 2021, sp. zn. III. ÚS 1482/21, ze dne 28. 7. 2021, sp. zn. III. ÚS 1498/21, či ze dne 17. 8. 2021, sp. zn. II. ÚS 2129/21).

[28] Na základě uvedených východisek přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení nyní podaného návrhu, který je ke dni vydání tohoto rozhodnutí jedním z celkem 13 návrhů napadajících v záhlaví označení mimořádné opatření stanovící povinnost ve vymezených prostorech nosit prostředky ochrany dýchacích cest. Tímto mimořádným opatřením se Nejvyšší správní soud velmi podrobně zabýval při meritorním přezkumu jiného podaného návrhu, který rozsudkem ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157, zamítl.

[29] Ačkoli návrh směřuje proti opatření ukládajícímu jednotlivcům konkrétní povinnosti, sám je koncipován poměrně obecně a neobsahuje tvrzení, jak navrhovatele opatření na jeho veřejných subjektivních právech přímo zkracuje. Nejvyššímu správnímu soudu je z jeho činnosti známo, že obdobně formulovaný návrh byl podán také proti dříve vydaným opatřením se stejným předmětem regulace (sp. zn. 3 Ao 7/2021 či sp. zn. 5 Ao 26/2021), ale i ve věci, kde bylo posuzováno jiné mimořádné opatření odpůrce, konkrétně testování ve školách (usnesení ze dne 8. 7. 2021, č. j. 7 Ao 19/2021 - 19). V posledně zmíněném usnesení soud jmenoval řadu svých rozhodnutí, v nichž se věnoval otázce existence epidemie onemocnění covid-19, jeho nebezpečností a souvisejícím zatížením zdravotnických zařízení (zejm. body 15 - 20), a obsáhle z nich citoval. Nejvyšší správní soud neshledal důvod odchýlit se od závěrů přijatých ve svých dřívějších rozsudcích a usneseních a nevidí ani žádný jiný důvod, pro který by bylo rozumné a respektující ekonomii soudního procesu, aby nyní podaný návrh projednal běžnou procedurou, a dospěl proto k následujícímu závěru.

[30] Návrh je zjevně neopodstatněný.

[31] Ustanovení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví obsahuje výčet mimořádných opatření, která je možné nařídit při epidemii a nebezpečí jejího vzniku. Existence epidemie, případně nebezpečí jejího vzniku tedy skutečně představují nezbytný zákonný předpoklad pro vydání opatření, jež je předmětem přezkumu.

[32] Veškerá návrhová argumentace zpochybňuje pouze naplnění shora uvedené podmínky pro vydání opatření a jeho konkrétního obsahu se netýká. Navrhovatel tvrdí, že epidemie covid-19 stejně jako nebezpečí jejího vzniku neexistují. Vyjadřuje přesvědčení, že to lze dovodit z nepřesnosti dat prezentovaných odpůrcem o počtu zemřelých s tímto onemocněním a z toho, že obavy z hrozícího kolapsu zdravotnického systému byly uměle vyvolány. Důvody uvedenými v návrhu je soud vázán (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

pokračování

[33] Soud vycházel ze samotného mimořádného opatření a jeho odůvodnění, včetně dokumentů v něm uvedených, jež lze mít za obecně dostupné a tvořící v širším pojetí součást spisové dokumentace, kterou se podle konstantní judikatury správních soudů zpravidla dokazování neprovádí (srov. *mutatis mutandis* např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, publ. pod č. 2382/2011 Sb. NSS).

[34] Nejvyšší správní soud předesílá, že se přezkumu obsahově velmi podobných mimořádných opatření, která předcházela opatření nyní napadenému, již věnoval v rozsudcích ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021 - 112, ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 Ao 12/2021 - 81, ze dne 27. 7. 2021, č. j. 8 Ao 17/2021 - 63, a ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 Ao 25/2021 - 51, přičemž žádným z nich nebyla opatření zrušena (vyslovena jejich nezákonnost) z důvodu, že by nebyla vydána v situaci probíhající nebo hrozící epidemie covid-19.

[35] Nejvyšší správní soud se již rozsudku ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 Ao 25/2021 - 51, týkajícím se z hlediska předmětu regulace (povinnost nosit ochranu dýchacích cest a zajistit ji i svým zaměstnancům) téhož mimořádného opatření, vyslovil k argumentaci zlehčující nebezpečnost onemocnění covid-19: *„Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 20. 5. 2021, č. j. 10 Ao 1/2021 - 148, konstatoval, že nebezpečí spojené s touto nemocí je všeobecně známe, neboť v souvislosti s touto nemocí zemřelo pouze v ČR více než 30 tisíc osob a v 1. čtvrtletí roku 2021 se české nemocnice přiblížily kolapsu. Přitom je rovněž obecně známo, že čísla udávající tzv. nadúmrtě, tedy o kolik osob zemřelo v době pandemie více, než by odpovídalo průměrným počtům zemřelých za dané období, jsou ještě vyšší (...). K tomu by bylo možné hovořit o dalších osobách, které sice v důsledku onemocnění COVID-19 či v důsledku zmiňovaného přetížení zdravotního systému nezemřely, nesou si však trvalé zdravotní následky, rovněž by bylo možné zmínit obrovské ekonomické náklady pandemie atd.“*

[36] Ve věci sp. zn. 10 Ao 1/2021 Nejvyšší správní soud nebezpečnost nemoci covid-19 ani její smrtnost neučinil předmětem dokazování a za notoriety považoval 30 tisíc zemřelých s touto nemocí i hrozící kolaps zdravotnictví, a to přesto, že konal jednání a jiné důkazy provedl. Existence či nebezpečí vzniku epidemie přitom byla stejně jako v této věci předpokladem vydání opatření, jež bylo předmětem přezkumu.

[37] Ani nyní soud nevidí důvod k provedení dokazování o skutečnostech, jež navrhovatel činí spornými. Postoj soudů nejen k existenci epidemie, jejímu vývoji ve vlnách, ale i k její závažnosti dané následky na lidských životech a zdraví, ale i na chodu celé společnosti v České republice i v celosvětovém měřítku, je zřejmý, setrvalý a navrhovateli nepochybně známý. Že se liší průběh nákazy u jednotlivých skupin obyvatelstva, není sporné (viz odůvodnění opatření), podobně jako to, že eskalace počtu případů, již kopíruje rostoucí zatížení zdravotnického systému, střídá zpravidla klidnější období následující poté, co se projeví účinky komplexu přísnějších opatření ve spojení se změnou ročního období ovlivňující chování lidí v běžných životních situacích.

[38] Odpůrcem zmíněný odkaz na údaj Českého statistického úřadu o počtu osob, které zemřely v roce 2020
<https://www.czso.cz/csu/czso/v-roce-2020-zemrelo-pres-129-tisic-obyvatel-ceska>,

navštíveno 4. 11. 2021), je veřejně dostupný, a jasně dokládá skokový nárůst oproti minulým letům, kdy se koronavirus mezi lidmi nevyskytoval, a k dispozici není žádné přesvědčivější vysvětlení než to, že jde o důsledek epidemie. V roce 2020 vzrostl počet úmrtí meziročně o 17 tisíc (15%), přičemž v tomto století se odchylky pohybovaly v rozmezí -4 až +5%. Při pravidelném běhu věcí by podle statistiky bylo možné (s ohledem na postupnou změnu demografické struktury společnosti) očekávat nárůst pouze o 2 tisíce osob.

[39] Že situaci v České republice v době vydání napadeného opatření lze označit za probíhající epidemii, odpůrce v odůvodnění netvrdí. Proto není třeba blíže se vyjadřovat k navrhovatelem předkládaným sdělením hygienických stanic o tom, jaké ukazatele přítomnost epidemie demonstrují. Odpůrce naopak výslovně odůvodňuje potřebnost opatření snahou zabránit jejímu nástupu, tedy pomocí minimalizace rizika vzniku významných ohnisek nákazy s potenciálem dalšího šíření předejít výraznému zhoršení zatím stabilizované epidemické situace a exponenciálnímu nárůstu počtu nových případů, který by pravděpodobně znamenal zásah do kohorty nenačkovaných osob (v té době téměř 50 % dospělé populace zahrnující i skupiny z hlediska závažnosti průběhu onemocnění rizikové). Trvání na plošném nošení ochrany dýchacích cest ve vymezených prostorech odpůrce racionálně dává do souvislosti s plánovaným rozvolněním v oblasti konání hromadných akcí (od 1. 8. 2021), dále s velkým množstvím občanů vracejících se z dovolené v zahraničí, a to v oblíbených destinacích, kde se epidemická situace i vlivem převládající nakažlivější delta varianty zhoršuje, a vyšší mobilitou občanů o prázdninách a dovolených. Zlepšení nebo alespoň zachování současného stavu odpůrce prezentuje jako podmínku pro umožnění zahájení nového školního roku, což je jedna z priorit. Soud považuje takové odůvodnění vzhledem k obecnosti v návrhu uvedených námitek za zcela postačující a racionální.

[40] Navrhovatelem uváděné údaje o nízkém počtu hospitalizovaných pozitivně testovaných osob v době vydání opatření ani námitka, že není známa hlavní příčina úmrtí všech osob evidovaných jako zemřelých, u nichž se testem prokázala nákaza virem, nejsou s to zpochybnit předpoklad, že v době vydání napadeného opatření existovalo nebezpečí významného nárůstu počtu onemocnění koronavirem, a to v takové míře, že mohlo mít opět epidemickou povahu. Úvaha odpůrce se kromě aktuálního nárůstu zastoupení nakažlivější varianty delta u nově diagnostikovaných případů opírala o zkušenost s tím, jak stoupaly počty pozitivně testovaných, nakažených, hospitalizovaných a zemřelých v loňském roce, které lze na základě racionální úvahy dávat do souvislosti s návraty z dovolených a začátkem školního roku 2020/2021 za současného rozvolnění protiepidemických opatření. Odpůrci lze nicméně v určité míře vytýkat, že se v odůvodnění podrobněji nezabýval obecně známými a pro odborný orgán zjevnými faktory, jež situaci konce léta 2021 odlišuje od stejného období o rok dříve, a sice tím, že v mezidobí se společnost poměrně významně promořila a proočkovala, takže podíl epidemiologicky naivních osob v populaci je nyní zcela odlišný než koncem léta 2020. V době vydání opatření nicméně míra nejistoty o tom, jak je společnost promořením a proočkováním chráněna před opětovným masivním vzplanutím nákazy, byla značná, a proto jen z důvodu nedostatečně detailní úvahy odpůrce na toto téma nelze opatření zrušit. V budoucnu však bude odpůrce muset při vydávání případných dalších opatření omezujících život jednotlivců výše uvedené faktory čím dál přesněji a detailněji zvažovat.

pokračování

Jestliže totiž míra odolnosti společnosti vytvořená promořením a proočkováním bude taková, že počty onemocnění chorobou covid-19 budou zvládnutelné běžným fungováním zdravotního systému, byť třeba s dočasným či lokálním silným zatížením, nebude již prostor pro výrazné omezování běžného života společnosti.

[41] Zajištění dostatečné kapacity zdravotnických zařízení pro poskytnutí adekvátní zdravotní péče osobám, které ji potřebují, je úkolem odpůrce. K jeho splnění nepochybně může využít i preventivní plošná opatření, pokud jsou ovšem v souladu se zákonem. Soud považuje vysvětlení odpůrce v jeho vyjádření k návrhu za dostatečné pro závěr o tom, že výtky navrhovatele jsou nezpůsobivé zpochybnit předpoklad odpůrce, že přetížení zdravotnického systému, jež může vyústit až v jeho kolaps a reálné omezení péče, bylo doposud v souvislosti s možným opětovným vzplanutím epidemie onemocnění covid-19 skutečnou hrozbou, jíž bylo třeba pomocí komplexu systémových opatření předejít. Obsazenost specializovaných lůžek a dostatek kvalifikovaného personálu u poskytovatelů zdravotní péče jsou bezpochyby ukazatele, jež musí odpůrce udržet v jistých mezích a pokud možno zabránit, aby se dlouhodobě přiblížily nebo dokonce naplnily jejich limity. Navrhovatel zpochybňuje jen některé údaje (vytížení JIP) a nestaví je do kontextu s jinými, rovněž podstatnými (rozšíření infekce mezi zdravotníky apod.). Jeho poznámky o falešném vykazování obsazenosti covidových lůžek v nemocnicích za účelem vylákání zvýšené úhrady za péči na nich poskytovanou nejsou ničím konkrétním podloženy. Podobné je to i s údajným vyžadováním souhlasu pozůstalých s účelovou změnou uvedení příčiny úmrtí (podloženost tvrzení navrhovatele je zpochybněna již jen tím, že pro tento úkon není souhlas blízkých zemřelého třeba). Poněkud rozporně pak navrhovatel žádal po odpůrci, aby své závěry podložil odbornými stanovisky odborných ústavů, které má k dispozici (např. Státní zdravotní ústav), a zároveň považoval za nezbytné pořízení znaleckých posudků od znalce, který je na odpůrci nezávislý.

[42] Pokud jde o navrhovatelem zpochybňovaný Informační systém infekční nemoci (ISIN), jde o registr, který spravuje Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR, organizační složka státu zřízená odpůrcem. Je součástí státní statistické služby a při své činnosti se řídí principy, které jsou obsaženy v tzv. Kodexu evropské statistiky, který představuje společný souhrn evropských norem, jehož cílem je zajištění kvality a důvěryhodnosti evropských dat. Tyto zásady se týkají, mimo jiné, profesionální nezávislosti, ochrany důvěrnosti, spolehlivosti dat, jejich přesnosti, včasnosti, dochvilnosti, dostupnosti, srozumitelnosti, jasnosti, srovnatelnosti a soudržnosti. Jistě nelze nikdy vyloučit záměrnou či nezáměrnou chybu v takto shromažďovaných datech, nicméně pokud není rozumného důvodu považovat za pravděpodobné, že k takové chybě došlo, není důvodu o výpovědní hodnotě těchto dat pochybovat. Navrhovatel přitom jejich kvalitu relevantně nezpochybnil, pouze podotkl, že jemu není známo, od koho jsou získávána a jak se ověřují.

[43] Nejvyšší správní soud neshledal důvod k provedení dokazování, neboť všechny navrhovatelem předestřené právní otázky byly již v předcházejících rozhodnutích tohoto soudu uspokojivě zodpovězeny a žádný z navržených důkazů nemohl přinést skutkové zjištění, které by odůvodnilo jiný výsledek tohoto řízení.

[44] Vyjádření, které soudu spontánně zaslal MUDr. F. Č. coby *amicus curiae*, se týká výhradně účinnosti prostředků ochrany dýchacích cest a jejich nežádoucích účinků, proto nemohlo v žádném ohledu přispět k osvětlení otázek, které navrhovatel soudu předložil k posouzení (existence epidemie a nebezpečí jejího vzniku).

[45] Vyjádření osoby zúčastněné na řízení se ocitlo svým zaměřením zcela mimo rámec návrhových bodů vymezujících hlediska přezkumu napadeného opatření soudem, a proto nebylo třeba se k nim blíže vyjadřovat. Na okraj soud podotýká, že totéž podání osoby zúčastněné na řízení bylo zapsáno jako samostatný návrh na zrušení napadeného opatření, takže se všem řádně uplatněným návrhovým bodům dostane pozornosti v rozhodnutí vydaném v její vlastní věci (sp. zn. 2 Ao 16/2021).

V. Závěr a náklady řízení

[46] V rozsahu, v jakém návrh směřuje proti části opatření, kterou navrhovateli nejsou ukládány žádné povinnosti (bod 5), jej soud podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. výrokem I. odmítl jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[47] Ve zbytku Nejvyšší správní soud shledal návrh zjevně neopodstatněným, a proto ho podle § 13 odst. 3 věty první pandemického zákona odmítl (výrok II.).

[48] Výroky o nákladech řízení vychází z úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020 - 33, část. III. 4.). Navrhovatel – na základě zjednodušeného (kvazimeritorního) posouzení věci – v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému odpůrci v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu jejich náhradu Nejvyšší správní soud nepřiznal.

[49] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Jelikož soud osobě zúčastněné na řízení v této věci žádné povinnosti neuložil, nemá na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. listopadu 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu