

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci navrhovatele: **Z. H.**, 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.**, o návrhu na zrušení 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 bodům 4 a 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 **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Odpůrci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- V. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Nejvyššího správního soudu dne 27. 8. 2021 domáhá zrušení 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 (dále též „napadené opatření“). Toto mimořádné opatření bylo vydáno na základě § 80 odst. 1 písm. g)

ve spojení s § 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.

II. Napadené opatření

[2] Podle bodu 1 napadeného 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 jen „respirátor“), a to na vyjmenovaných místech (např. vnitřní prostory staveb jako prodejny, zdravotnická zařízení, školy, galerie, prostředky veřejné dopravy nebo vnitřní prostory provozoven stravovacích služeb). Napadené opatření dále 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 místa 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 napadené 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 nezahájily povinnou školní docházku), ve spojení s vymezenou aktivitou (např. při konzumaci potravin, při tréninku atd.) nebo ze zdravotních důvodů. Napadené opatření dále v bodě 4 ukládá všem zaměstnavatelům vybavit zaměstnance ochrannými prostředky dýchacích cest a v bodě 5 ukládá všem poskytovatelům zdravotních služeb povinnost vydat potvrzení osobě, která ze zdravotních důvodů nemůže mít nasazen žádný nebo stanovený ochranný prostředek dýchacích cest.

[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.

III. Návrh na zrušení mimořádného opatření

[4] Navrhovatel uvádí, že mu bylo diagnostikováno latentní astma, které ho v běžném životě neomezuje, neboť se ještě neobjevil spouštěč, který by astma posunul do progresivní formy; tato diagnóza je důvodem k velké ostražitosti zejména v případech ztížené ventilace či pokud jde o kvalitu vdechovaného vzduchu. Navrhovatel měl prodělat onemocnění covid-19 před Vánoci 2020, a to včetně typických příznaků (mj. dočasná ztráta čichu). Dokládá, že v lednu 2021 měl vysokou hodnotu protilátek, která mu v jisté míře přetrvala do testu protilátek v červnu 2021, byť již v mezích diagnostické nejistoty.

[5] Navrhovatel žádá, aby Nejvyšší správní soud pro nezákonnost napadené opatření zrušil, případně vyslovil, že je nezákonné, a aby uložil odpůrci nahradit navrhovateli náklady řízení.

pokračování

[6] Navrhovatel ke své aktivní legitimaci tvrdí, že je napadeným opatřením zásadně omezen ve svobodě pohybu a právu žít se prací, nechce-li ohrožovat svoje zdraví tím, že nebude moci dýchat dostatečně čistý a okysličený vzduch; navíc si musí na své náklady pořizovat respirátory.

A. Nedostatečné odůvodnění napadeného opatření

[7] Odpůrce podle navrhovatele napadené opatření řádně nezdůvodnil. Bagatelizuje skutečné negativní účinky a nesnaží se svá zdůvodnění podložit vědeckými daty a dostupnými studiemi. Popis epidemické situace je nedostatečný, zdůrazňuje vakcinaci schválenou pouze pro nouzové použití a epidemickou ostražitost zdůvodňuje příklady z okolního světa, které nejsou přílehlavé současné situaci. Průběh epidemie v České republice je totiž oproti drtivé většině zemí zcela odlišný, stejně jako riziko zhoršení epidemické situace. Navrhovatel zdůrazňuje, že odpůrce zcela opominul kolektivní imunitu získanou „promořením“ a současně přecenil vliv očkování na ústup epidemie.

[8] Navrhovatel odkazuje na závěry uvedené v rozsudku ze dne 27. 7. 2021, č. j. 8 Ao 17/2021 - 63, kterým Nejvyšší správní soud zrušil „rouškové“ mimořádné opatření bezprostředně předcházející nyní napadenému opatření pro nedostatky jeho odůvodnění, a to s několikadenním odkladem. Nyní by už Nejvyšší správní soud měl napadené opatření zrušit k právní moci rozsudku, anebo dokonce zpětně ke dni nabytí jeho účinnosti.

B. Nedostatek pravomoci k vydání napadeného opatření

[9] Navrhovatel cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2021, č. j. 10 Ao 2/2021 - 107, podle něhož § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví slouží k časově a místně omezeným protiepidemickým opatřením a není plošným nástrojem podobným tomu, jaký má po dobu nouzového stavu k dispozici vláda. Aniž by odpůrce doložil, že je zde stále epidemie, není možné daná opatření uplatňovat.

C. Nepřiměřenost napadeného opatření

[10] Navrhovatel namítá, že opatření není přiměřené sledovanému cíli a že nezohledňuje zdravotní dopady nošení ochranných prostředků. Na navrhovatele jako na osobu s vážnými dýchacími problémy dopadá zvláště tíživě. Navrhovatel navíc žádá, aby Nejvyšší správní soud věcně posoudil otázku, zda je u osob, které mají vysokou hodnotu protilátek (ať již po očkování či po prodělané nemoci), přiměřené, aby byly podle napadeného opatření zatíženy povinnostmi nosit respirátory.

[11] Odpůrce podle navrhovatele nezohlednil negativní dopady nošení roušek a respirátorů. Navrhovatel cituje studie o s tím spojených zdravotních dopadech a dochází k závěru, že dlouhodobé nošení ochranných prostředků dýchacích cest představuje zdravotní riziko. Poukazuje na konkrétní následky od podráždění kůže, tiché hypoxie, hyperkapnie po přehřívání těla a upozorňuje na nebezpečí chemických látek, z nichž jsou vyráběny ochranné prostředky. Napadeným opatřením uložená povinnost proto není přiměřená sledovanému cíli. Respirátory slouží primárně k ochraně svých nositelů, a je

tak právem každého se rozhodnout, zda se chce chránit. Tvrzení o ochraně ostatních je s ohledem na přijaté opatření iracionální a neopodstatněné. Opatření navíc obsahuje řadu výjimek, které jsou zmatečné a vzájemně se popírají.

[12] Navrhovatel dále upozorňuje, že nedává smysl, aby byla zaváděna plošná omezení, když je v různých obcích a okresech jiný počet nakažených, a není tak možné tvrdit, že je celá republika ohniskem nákazy. V takovém případě nelze argumentovat obecným principem předběžné opatrnosti. Boj s jediným virem není důvodem pro závažné a trvající zásahy do práv, zejména není-li žádná vyhlídka, kdy skončí. Ačkoli samo napadené opatření poukazuje na význam vysoké proočkovanosti, odpůrce z ní nevyvozuje žádné závěry; stejně tak nezohledňuje počty lidí s protilátkami a buněčnou imunitou. Navrhovatel odkázal na prezentaci prof. Černého z 3. 8. 2020 o srovnatelnosti covid-19 s jinými infekčními onemocněními, na něž je třeba si zvyknout.

[13] Navrhovatel dále namítá nepřiměřenost napadeného opatření z důvodu nezohlednění postavení osob, které již onemocněly covid-19 prodělaly a mají dostatečné protilátky. Odůvodnění napadeného opatření je navíc v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021 - 112, neboť opět neřeší postavení s osob s protilátkami.

[14] Navrhovatel prodělal onemocnění covid-19 před Vánoci 2020. V lednu 2021 měl vysokou hodnotu protilátek. Při testu protilátek v červnu 2021 se hodnoty dostaly těsně pod referenční mez, a byly proto hodnoceny jako negativní. Jeho imunitní systém si schopnost výroby protilátek pamatuje, drží nutnou minimální aktivní zásobu a zjevně se s patogenem od doby první nákazy nepotkal. Navrhovatel proto dovozuje, že napadené opatření je pro něj, stejně jako pro zhruba 75 % populace, která je chráněna protilátkami po očkování či po prodělání nemoci, škodlivé, pokud mu brání se s virem znovu setkat. Odborným vyjádřením RNDr. Šinkory dokládá, že imunita proti koronaviru může být celoživotní, ale podmínkou je opakované vystavení infekci.

[15] Navrhovatel proto shrnuje, že opatření nijak nezohledňuje negativní vlivy způsobené tím, že je lidem bráněno potkat se s virem a aktivovat protilátky a imunitní systém. Napadené opatření tak brání přirozenému „utužování“ imunitního systému.

IV. Vyjádření odpůrce

[16] Podle odpůrce návrh není důvodný. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010 - 73, a zdůraznil, že soud by měl v rámci testu proporcionality postihovat víceméně pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření; nikoli případy, kdy je podle zákona možné vícero řešení a soud dospěje k závěru, že jiné řešení je lepší. Odpůrce je vrcholným orgánem ochrany veřejného zdraví, má k dispozici Státní zdravotní ústav a Ústav zdravotnických informací a statistiky, přičemž Státní zdravotní ústav je zapsaným znaleckým ústavem.

[17] Situaci týkající se zcela nové a bezprecedentní epidemie mimořádně nebezpečného koronaviru je třeba posuzovat komplexně. Nejen pandemie, ale i odborné poznatky o ní se dynamicky vyvíjí, a informace a podklady, které jsou běžně dostupné pro provedení

pokračování

správného uvážení, nejsou v takové situaci zcela k dispozici. Mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví jsou proto vydávána bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Odpůrce činí všechna opatření, včetně napadených aktů, zásadně na základě všech dostupných, i když omezených, znalostí, které jsou o viru známy v době činění jednotlivých opatření, při vědomí, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné a že není možné čekat na to, až bude prokázáno a jednoznačně doloženo, zda je jedno zvažované opatření lepší než jiné. Odpůrce proto při přijímání mimořádných opatření preferuje ochranu života a zdraví osob coby nejdůležitějších základních hodnot, avšak při současně snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti. V případě nejasnosti o šíření či vlastnostech koronaviru se navíc odpůrce nespolehá s ohledem na princip náležité opatrnosti na to, že nastane optimističtější varianta.

[18] Odpůrce provádí test proporcionality a při volbě vhodných opatření volí taková, která dle jeho názoru v nejvyšší míře zpomalují šíření koronaviru a zároveň co nejmenším způsobem negativně dopadají na obyvatelstvo a práva osob. Odpůrce zohledňuje rovněž to, že zatímco tato omezení jsou dočasná, případné explozivní rozšíření infekce covid-19 by mohlo vést k závažným dočasným i trvalým zdravotním následkům velké části populace a k úmrtí desítek tisíc až statisíců osob.

[19] Odpůrce nesouhlasí s tvrzením navrhovatele, že populace České republiky je promořena a dosáhla kolektivní imunity a že reprodukční číslo „R“ se stále zmenšuje. S přicházejícími podzimními dny epidemie opět nabírá na síle. Navrhovatel podle něj vychází z mylného předpokladu, že není takřka možné nakazit se podruhé, a pokud ano, tak jen s mírnými příznaky. K problematice protilátek odpůrce uvádí, že nečiní rozdíl mezi očkovanými a osobami neočkovánými, resp. osobami s prodělaným onemocněním covid-19 a osobami, které jej neprodělaly. Ke škodlivosti respirátorů odpůrce obsáhle cituje z vyjádření Hygienické stanice hlavního města Prahy k vlivu užívání roušek a respirátorů na lidské zdraví.

V. Replika navrhovatele

[20] Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce uvádí, že odpůrce řádně nevyvrátil jediný jeho argument. Navrhovatel nepřikládá žádný důkaz, že by koronavirus způsoboval skutečně bezprecedentní epidemii a že by virus sám byl mimořádně nebezpečný nebo zcela nový. Podle pandemického plánu v případě sezónní epidemie běžné chřipky onemocní zhruba pět set tisíc až milion obyvatel. Vědecké zkoumání viru ukazuje, že koronavirus se stane jedním z běžných patogenů. Více než 21 měsíců trvající zkoumání neguje označení koronaviru jako něčeho zcela nového. Navrhovatel současně zpochybňuje tvrzení, že epidemie opět nabírá na síle.

[21] Odpůrce popírá podstatu kolektivní imunity, když zpochybňuje, že prodělaná infekce poskytuje dostatečnou ochranu a že je třeba trénovat imunitní systém reinfekcemi. Ve svém hodnocení prospěšnosti nošení respirátorů odpůrce nevyvrací závěry navrhovatelem odkazovaných studií; většina jeho zdůvodnění je navíc založena na okamžitém měření zcela nového a řádně nasazeného respirátoru po velmi omezenou dobu.

VI. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[22] 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.

VII. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] 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.

[24] 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. Zrušení a nahrazení napadeného opatření podle § 13 odst. 4 pandemického zákona nebrání dalšímu postupu v řízení.

[25] Podle § 101a odst. 1 věty první 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.*

[26] Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, 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 byla napadeným opatřením 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, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[27] Navrhovatel netvrdí, že by byl adresátem povinností uložených v bodech 4 a 5 napadeného opatření zaměstnavatelům a 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.

pokračování

[28] Z návrhu vyplývá, že navrhovatel dovozuje svou aktivní procesní legitimaci zejména z toho, že mu napadené opatření ukládá povinnost zakrýt si dýchací cesty po dobu pobytu na vymezených místech předepsanými ochrannými prostředky. Tím má být omezena jeho svoboda pohybu, právo žít se prací a právo na ochranu zdraví. Napadené opatření se dotýká výkonu většiny běžných činností realizovaných mimo bydliště na vymezených místech, a povinnost nosit ochranné prostředky tak ovlivňuje uplatňování jeho subjektivních práv. Navrhovatel konsekventně a logicky tvrdí možnost dotčení svobody pohybu a práva na ochranu zdraví; k dotčení práva žít se prací však navrhovatel netvrdí žádné relevantní skutečnosti

[29] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že právní sféra navrhovatele mohla být napadeným opatřením v rozsahu, v jakém mu ukládá povinnosti (tj. mimo body 4 a 5), dotčena, a navrhovatel je tedy aktivně procesně legitimován k podání návrhu na jeho zrušení.

[30] Podle § 13 odst. 3 pandemického zákona platí, že *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.*

[31] 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 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, nebo ze dne 8. 7. 2021, č. j. 7 Ao 19/2021 - 19). 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).

[32] 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 označené 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 byl svým obsahem a strukturou obdobný nyní projednávanému návrhu a který Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157, zamítl.

[33] Nejvyšší správní soud neshledal důvodu odchýlit se od závěrů přijatých v uvedeném rozsudku a nevidí ani žádný jiný důvod, pro který by bylo rozumné a respektující ekonomii soudního procesu, aby nyní podaný návrh projednal běžnou procedurou. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že návrh je zjevně neopodstatněný.

[34] K obecným východiskům přezkumu mimořádných opatření odpůrce Nejvyšší správní soud odkazuje na body 42 až 46 svého rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157.

A. Přezkoumatelnost napadeného opatření

[35] Odůvodnění napadeného opatření doznalo výrazných změn po vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2021, č. j. 8 Ao 17/2021 - 63, kterým bylo zrušeno obsahově obdobné mimořádné opatření odpůrce ze dne 29. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-55/MIN/KAN. Nelze proto souhlasit s návrhovatelem, že odpůrce v této věci ignoruje výtky Nejvyššího správního soudu. Odůvodnění napadeného opatření v souladu s § 3 odst. 2 pandemického zákona zohledňuje aktuální analýzu epidemiologické situace onemocnění covid-19 (část I.), konkrétní míru rizika spojenou s plněním uložených povinností (části II. a III.) a hodnotí přiměřenost zásahů do práv a oprávněných zájmů fyzických a právnických osob (část IV.).

[36] Jak Nejvyšší správní soud zdůraznil v již zmiňovaném rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157, vytýká-li návrhovatel odůvodnění absenci vypořádání některých protiargumentů, je třeba zdůraznit, že odůvodnění mimořádných opatření, která jsou svou obecností blízka právním předpisům, by mohlo být vždy delší, podrobnější a dokonalejší; musí však vyhovět obecným požadavkům nastíněným v bodech 42 až 46 citovaného rozsudku. Odůvodnění napadeného opatření zevrubně popisuje epidemickou situaci v České republice se zohledněním relevantních údajů a republikových specifíků, vysvětluje, proč jsou uložené povinnosti nezbytné a přiměřené, a odkazuje na relevantní podklady. Není důvod, aby se odpůrce v odůvodnění zabýval postavením osob s protilátkami, když nestanoví výjimky ani pro osoby očkované, což náležitě zdůvodňuje. Byť se napadené opatření nevypořádává s každým protiargumentem, který kdy zazněl ve veřejném prostoru, nelze je jen z toho důvodu označit za nepřezkoumatelné, zvláště jsou-li napadány závěry obecně uznávané vědeckou komunitou. Napadené opatření proto i ve světle toho návrhu vyhovuje požadavkům pandemického zákona a obстоjí jako přesvědčivý celek, který ve světle tvrzení návrhovatele nezavdává zásadní pochybnosti o procesu jeho tvorby.

B. Pravomoc k vydání napadeného opatření

[37] Pravomocí nařídit plošné nošení ochranných prostředků dýchacích cest se již zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021 - 112, v bodech 34 - 39, a ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 Ao 12/2021 - 81, v bodech 53 - 54. Dospěl přitom k závěru, že napadené opatření ukládající povinnost zdravým osobám, které nejsou podezřelé z nákazy, nepřekračuje meze pravomocí odpůrce podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Nařízení nošení roušek či respirátorů k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění covid-19 je totiž svou osobní působností, předmětem a účelem obdobné jako nařízení mimořádného očkování a preventivního podání jiných léčiv (profylaxe) podle § 69 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví.

[38] Jak Nejvyšší správní soud vysvětlil v citovaném rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157, od těchto závěrů není třeba se odchýlit ani ve světle nyní uplatněné argumentace. Nezbytnou podmínkou uplatnění této pravomoci odpůrce není existence ohniska nákazy ani trvání epidemie onemocnění covid-19, a soud se proto nebude zabývat tvrzením, že epidemie není. Odpůrce totiž může svou pravomoc využít rovněž za účelem

pokračování

likvidace nebezpečí jejího opětovného vzniku (srov. § 2 odst. 1 pandemického zákona a § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví); napadené opatření přitom výslovně odůvodňuje snahou zabránit jejímu opětovnému nástupu: minimalizací rizik vzniku významných ohnisek nákazy předejít výraznému zhoršení zatím stabilizované epidemické situace.

C. Přiměřenost napadeného opatření

[39] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157, provedl v mezích návrhových bodů test proporcionality a dospěl k závěru, že napadené opatření není nepřiměřené. S odkazem na obecná východiska přezkumu přitom uvedl, že při posuzování přiměřenosti neshledal žádné excesy, napadené opatření do práv adresátů, včetně navrhovatele, zasahuje ještě únosným způsobem a současně stanoví výjimky, které zajišťují, aby v individuálních případech nepůsobilo nepřiměřené zásahy. Současně zdůraznil, že úkolem soudu není posuzovat, zda by jinak nastavené opatření mohlo v tom či onom ohledu účinkovat lépe nebo vadit méně, to je prostor vyhrazený veřejné správě. Rolí soudu zůstává toliko zhodnotit, zda není napadené opatření z pohledu návrhových bodů nezákonné. Autonomní soudní hodnocení, zda jsou jiné, méně invazivní prostředky potlačování epidemie srovnatelně účinné, musí reflektovat institucionální limity soudního přezkumu mimořádných opatření. Použitelných nástrojů veřejné politiky a jejich kombinací je nepřeberné množství, jsou vzájemně provázané, jejich účinky nelze vždy spolehlivě předvídat, a proto je k takovému hodnocení nezbytně nutné přistupovat se zvýšenou mírou zdrženlivosti.

[40] Primární chráněnou skupinu Nejvyšší správní soud vymezil jako zranitelné členy společnosti ohrožené pandemií onemocnění covid-19 na svém právu na život a právu na ochranu zdraví; ochrana těchto základních práv je ostatně povinností, resp. pozitivním závazkem státu (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu Německa ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. 1 BvR 1027/20; k pozitivním závazkům srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39). Sekundární chráněnou skupinu pak vymezil jako skupinu osob, které by byly kráceny na svých právech, zejména na svobodě pohybu, právu na vzdělání, právu na (včasnou) zdravotní péči, atp., v případě zhoršení epidemiologické situace, přetížení zdravotního systému a následného zavedení intenzivnějších omezení základních práv za účelem ochrany primární skupiny. Obě chráněné skupiny se přirozeně překrývají.

[41] Jak Nejvyšší správní soud zdůraznil v rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157, početné skupiny obyvatel České republiky byly k dosažení téhož legitimního cíle, tedy zvládnutí epidemie onemocnění covid-19 za účelem ochrany práva na život a práva na ochranu zdraví zranitelných členů společnosti, významně omezovány na svých právech, např. na svobodě pohybu, právu na (včasnou) zdravotní péči, právu na vzdělání apod. Nynější méně intenzivní a krátkodobá omezení některých základních práv, o nichž lze z racionálních důvodů mít za to, že brání zesílení epidemie onemocnění covid-19, mohou být přitom nezbytným nástrojem prevence před opakováním intenzivnějších zásahů. Odpůrce při vydávání mimořádných opatření nehledá pouze rovnováhu mezi omezením základních práv jednotlivců na straně jedné a zajišťováním abstraktně vymezených veřejných zájmů (např. hospodářský růst) na straně druhé; v tomto

případě poměřuje vzájemně konkurující základní práva a hledá cestu, jak dostat z nich plynoucím pozitivním závazkům a současně je co nejméně a spravedlivě omezit.

[42] K navrhovatelem odkazované prezentaci prof. Černého se Nejvyšší správní soud již vyjádřil v rozsudku ze dne 20. 5. 2021, č. j. 10 Ao 1/2021 - 148. Plyne z ní jen to, že řada expertů na konci léta 2020 podcenila nebezpečí spojená s pandemií. Pro nynější situaci však nepřináší nic, a rozhodně nezpochybňuje legitimní cíl napadeného opatření.

[43] Nejvyšší správní soud již v reakci na návrh projednaný pod sp. zn. 2 Ao 7/2021 konstatoval, že povinnost nošení respirátorů (případně roušek) coby bariérové ochrany dýchacích cest uložená také osobám s protilátkami, včetně očkovaných, ob stojí jako vhodný nástroj potlačování epidemie onemocnění covid-19. Tato bariéra chrání jiné jednotlivce před onemocněním covid-19 a brání jeho dalšímu šíření; není pravda, že respirátor či rouška chrání pouze svého nositele. Toto jsou obecně známé skutečnosti, které není třeba dokazovat (notoriety). Navrhovatel v této věci namítá, že povinnost nošení respirátorů uložená osobám s protilátkami, včetně osob očkovaných, není vhodným nástrojem k dosažení sledovaného cíle, neboť takové opatření brání přirozenému „utužování“ jejich imunitního systému, a ve výsledku tak naopak škodí. Jeho tvrzení však nejsou dostatečně podložena, aby mohla prokázat, že takové opatření škodí, a nemůže být tedy vhodným nástrojem potlačování a prevence epidemie. Z tvrzení, že opakované vystavení infekci posiluje imunitní systém, nelze bez dalšího vyvozovat, že povinnost nošení roušek stanovená pro očkované osoby či osoby s protilátkami není jako nástroj veřejné politiky způsobila dosáhnout sledovaného cíle. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval již dříve, riziko nákazy (a následného přenosu) u osob, jež chorobu prodělaly (signálem prodělání choroby mohou být, byť opět pouze s určitou pravděpodobností, i protilátky zjištěné v těle dotyčné osoby) či podstoupily očkování, stále přetrvává, byť je podle zatím obecně dostupných informací, jež nejsou stranami rozporovány, podstatně méně pravděpodobné. Napadené opatření stanoví povinnost nosit ochranu dýchacích cest tam, kde je zvýšené riziko přenosu a zároveň snižena možnost dodržet bezpečný odstup od jiných osob. Je tedy racionální usuzovat, že vynětí více než poloviny populace z působnosti opatření by se mohlo v nikoli zanedbatelné míře projevit na jeho účinnosti. Lze dodat, že ochranná opatření nemohou mít stoprocentní účinnost, takže nedokážou setkávání se s virem, které navrhovatel považuje pro sebe za prospěšné, eliminovat.

[44] Navrhovatel namítá, že se nyní již nemůže jednat o celostátní epidemii onemocnění covid-19, a napadené opatření proto není v takovém plošném rozsahu nezbytné. Z odůvodnění napadeného opatření však plyne, že cílem odpůrce je prevence vzniku významných ohnisek nákazy, nikoli pouze potlačování již existujících ohnisek. Regionálně omezená povinnost nošení roušek by vzhledem ke značnému nárůstu mobility během letních dovolených a vzhledem k absenci omezení pohybu napříč regiony zřejmě nemohla zajistit srovnatelnou úroveň prevence jako celostátní opatření. Z toho důvodu je třeba kritérium potřebnosti považovat za splněné.

[45] K proporcionalitě v užším smyslu a intenzitě poměřovaných zásahů Nejvyšší správní soud opakuje, že napadené opatření sleduje ochranu primární a sekundární chráněné skupiny. Epidemie onemocnění covid-19 se může zvláště citelným způsobem dotknout práva na život a ochranu zdraví členů primární chráněné skupiny, a to včetně

pokračování

hrozby trvalých zdravotních následků či předčasného úmrtí. Práva sekundární chráněné skupiny mohou být důsledky epidemie rovněž významně dotčena, ať už v podobě omezení včasné zdravotní péče pro přetížení nemocnic, významného omezení svobody pohybu či práva na vzdělání. Zvláštní pozornost soudní moci si přitom zaslouží ty části sekundární chráněné skupiny, u kterých hrozí, že by opět nesly neúměrně těžké břímě v boji proti pandemii, zejména žáci základních škol dotčení na svém právu na vzdělání.

[46] Navrhovatel namítá, že odpůrce podceňuje intenzitu, se kterou napadené opatření, resp. povinnost nosit respirátory, zasahuje do jeho práva na zdraví. Tvrdí, že nošení respirátorů obnáší řadu značných zdravotních rizik, která odpůrce nezohlednil. Cituje odborné studie a poukazuje na konkrétní zdravotní rizika od podráždění kůže, tiché hypoxie, hyperkapnie po přehřívání těla. K tomu soud podotýká, že opatření ukládá nosit prostředek ochrany dýchacích cest pouze ve vymezených prostorech, fakticky tedy nikoli celé dny. Navrhovatelovy argumenty, i kdyby byly po skutkové stránce trefné, s ohledem na věcný (a z toho plynoucí i pravděpodobný časový) rozsah užívání respirátorů v běžném životě nesvědčí o natolik intenzivní typové neúnosnosti nošení respirátorů, že by byla v nepoměru s užtkem v podobě zvýšení pravděpodobnosti ochrany primární skupiny před nákazou, jak byl definován odpůrcem v odůvodnění opatření a shrnut výše. Odpůrce se v odůvodnění podrobně zabýval riziky nošení respirátorů a právě z důvodu přiměřenosti stanovil výjimku pro osoby, které nemohou mít ze závažných zdravotních důvodů nasazen respirátor, v bodě 3 písm. ee) napadeného opatření, tj. pro ty, u nichž v důsledku „respirátorové“ povinnosti hrozí intenzivnější zásah do práva na ochranu zdraví; lékař v individuálním případě posoudí, zda převažují rizika plynoucí z nákazy onemocněním covid-19, nebo negativní účinky nošení respirátorů. K výtce o zmatečných výjimkách se pro její obecnost nelze blíže vyjádřit.

[47] Navrhovatel dále namítá nepřiměřenost napadeného opatření vůči osobám, které mají protilátky proti koronaviru, ať už po prodělání onemocnění covid-19, nebo po očkování. Odkaz navrhovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021 - 112, bod 60, je nepřipadný, neboť tam soud toliko zdůraznil nutnost vysvětlení, proč je povinnost ukládána rovněž těm, kteří jsou očkováni nebo mají dostatek protilátek po prodělání nemoci; této výzvě odpůrce vyhověl v odůvodnění napadeného opatření. Soud již kladně posoudil vhodnost tohoto opatření, neboť očkování ani protilátky zcela nevylučují hrozbu nákazy koronavirem ani jeho asymptomatický přenos. I pokud by navrhovatel prokázal, že povinnost nošení respirátorů částečně brání přirozenému „utužování“ imunitního systému, a tudíž škodí jeho zdraví, byla by intenzita takového zásahu nepatrná v porovnání s celospolečenskými přínosy plošného nošení ochranných prostředků při potlačování epidemie a předcházení jejímu opětovnému vzplanutí. Vzhledem k relativně mírné intenzitě zásahu do práv navrhovatele a vysoké intenzitě hrozících zásahů do práv chráněných skupin, a to zejména při zohlednění nejistoty stran délky vakcínou poskytované ochrany a reakcí imunitního systému na prodělanou nemoc, lze s vědomím nutné soudní zdrženlivosti uzavřít, že uložená povinnost není v tuto chvíli nepřiměřená.

[48] Intenzita omezení svobody pohybu navrhovatele je ve srovnání s potenciálními zásahy do práv chráněných skupin relativně nízká. Pohyb navrhovatele je omezen toliko na vymezených místech, a to pouze podmínkou povinného nošení respirátoru. Opatření

na omezený čas podmiňuje pohyb na rizikových místech nasazením ochranného prostředku dýchacích cest, aby chránilo práva primární a sekundární chráněné skupiny ohrožená nikoli triviální, byť postupně se zmenšující hrozbou. Vzhledem k závažnosti chráněných práv a potenciální dočasnosti tohoto omezení proto nelze v tuto chvíli hovořit o jeho nepřiměřenosti.

[49] 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.

[50] Vyjádření osoby zúčastněné na řízení je naprosto totožné s jejím včasným návrhem na zrušení téhož mimořádného opatření, o němž je vedeno řízení pod sp. zn. 2 Ao 16/2021. Všem řádně uplatněným návrhovým bodům se dostane pozornosti v rozhodnutí vydaném v její vlastní věci.

[51] Nejvyšší správní soud shrnuje, že nemá důvod odchýlit se od svých závěrů vyslovených v rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157, a v podrobnostech na něj odkazuje.

VIII. Závěr a náklady řízení

[52] V rozsahu, v jakém návrh směřuje proti části opatření, kterou navrhovateli nejsou ukládány žádné povinnosti (body 4 a 5), jej soud podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. výrokem I. odmítl jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

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

[54] 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. 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

pokračování

2 Ao 14/2021 - 98

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu