

## USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci navrhovatelky: **nezl. S. S.**, zastoupena JUDr. Tomášem Nielsenem, advokátem se sídlem Kozí 916/5, Praha 1, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 20. 8. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-19/MIN/KAN,

### t a k t o :

- I. Návrh **se odmítá** jako zjevně neopodstatněný.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

### Odůvodnění:

#### I.

[1] Navrhovatelka se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Nejvyššího správního soudu dne 22. 8. 2021 domáhá zrušení mimořádného opatření obecné povahy odpůrce ze dne 20. 8. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-19/MIN/KAN (dále též „mimořádné opatření“). 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 pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně veřejného zdraví“) k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění covid-19 způsobené koronavirem SARS-CoV-2 (dále též „koronavirus“).

[2] S účinností ode dne 1. 11. 2021 bylo mimořádné opatření zrušeno a nahrazeno opatřením ze dne 25. 10. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-20/MIN/KAN.

[3] Mimořádné opatření zjednodušeně řečeno upravovalo podmínky návratu dětí a žáků do škol a školských zařízení k prezenční výuce po letních prázdninách. Upravovalo rovněž podmínky přítomnosti zaměstnanců škol a školských zařízení na pracovišti. Podle čl. I. bodu 1. mimořádného opatření umožnila škola, školní družina nebo školní klub (dále též „školské zařízení“) dítěti či žákovi osobní přítomnost na vzdělávání nebo při poskytování školských služeb pouze tehdy, pokud ve stanovených termínech (1.,

6. a 9. 9. 2021) podstoupili preventivní antigenní test na přítomnost antigenu koronaviru, který jim poskytla škola, a prokázali se negativním výsledkem tohoto vyšetření. Takto stanovené testování ve škole nemuseli absolvovat dítě či žák, kteří doložili, že byli očkováni proti onemocnění covid-19, nebo prodělali laboratorně potvrzené onemocnění covid-19, nebo absolvovali nejdéle před 7 dny RT-PCR vyšetření na přítomnost koronaviru s negativním výsledkem či nejdéle před 72 hodinami rychlý antigenní test na přítomnost antigenu koronaviru s negativním výsledkem. Pokud se dítě či žák nepodrobili testování ve škole ani nedoložili skutečnosti uvedené v předchozí větě, byli povinni nosit po celou dobu poskytování vzdělávání nebo školských služeb specifikovaný prostředek ochrany dýchacích cest, pakliže nebylo možné dodržet rozestupy alespoň 1,5 m od ostatních dětí či žáků. Mimořádné opatření dále upravovalo postup v případě pozitivního výsledku testu provedeného ve škole, alternativní způsoby testování ve škole a různá omezení či zákazy pro děti a žáky, na které dopadala povinnost použití prostředku ochrany dýchacích cest (zákaz cvičení ve vnitřních prostorech, zákaz zpěvu, dodržování odstupu od ostatních při konzumaci a další). Většina povinností platila do 10. 9. 2021 s výjimkou povinností odvíjejících se od pozitivního testu dítěte, žáka nebo pedagogického pracovníka.

## II.

[4] Navrhovatelka v návrhu uvedla, že je od 1. 9. 2021 žákyní 5. třídy Základní školy Č. Mimořádné opatření se jí tak bezprostředně týká a ukládá jí povinnosti nad rámec školského zákona. Uložené povinnosti a omezení zasahují do jejích občanských práv a svobod, zejména do práva na vzdělání. Zdůraznila, že i jako nezletilé dítě má právo na důstojnost a ochranu osobnosti. Jakýkoliv autoritativní příkaz státu je zásahem do tohoto práva, neboť nutí člověka činit něco proti jeho vůli. Mimořádnému opatření navíc zcela chybí zákonný důvod. Navrhovatelce proto svědčí aktivní procesní i věcná legitimace k podání návrhu.

[5] Navrhovatelka uvedla, že mimořádné opatření podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví lze vydat pouze za účelem předcházení takového rozšíření určitého onemocnění, které prokazatelně a bez důvodných pochyb může způsobit epidemii. Odpůrce však neprokázal, že by bylo mimořádné opatření způsobilé těchto cílů dosáhnout. Opatření totiž založil na nepravdivých údajích a dezinformacích. Po očistění mimořádného opatření od těchto nepravdivých tvrzení je přitom zjevné, že neexistuje žádný ukazatel, podle něhož by na území České republiky existovala nebo měla propuknout epidemie onemocnění covid-19, natož že by k jejímu propuknutí měla sloužit školská zařízení. Tento závěr navrhovatelka dovozuje především z toho, že se podle ní koronavirus v dětské populaci téměř nešíří a naprostá většina dětí je proti onemocnění covid-19 nevnímavá, resp. má mírný průběh nemoci. Odpůrce podle ní v tomto ohledu rovněž dezinterpretuje odhady Evropského centra pro prevenci a kontrolu nemocí (ECDC) a záměrně směšuje pojmy „případ“ a „onemocnění“, které nejsou totožné. Testování ve školách, které bylo provedeno na konci minulého školního roku, podle navrhovatelky dokládá, že děti nemohly být příčinou rozšíření nemoci covid-19 v populaci. Odpůrce pak hovoří o epidemii, přestože jím uváděný počet případů činí 0,175 % populace a hospitalizováno je 63 osob. Epidemie se tedy podle navrhovatelky na území České republiky evidentně nevyskytuje. Ostatně sám odpůrce hovoří o stabilizované situaci a přiznává, že případy zjištěné v populační skupině dětí a mladistvých na letních

pokračování

zájmových akcích, nejsou signálem nastupující epidemie. Tvrzení o zvýšeném počtu případů mezi mladými v okolních zemích nijak nedoložil. Podle navrhovatelky není zřejmé, proč odpůrce považuje za zásadní dodržovat protiepidemická opatření ve školských zařízeních. Existuje řada důkazů, že ochrana dýchacích cest nemá na šíření epidemie žádný vliv, např. historie počtu pozitivních testů v uplynulém roce. Odpůrce se ani nezabýval škodlivými následky dlouhodobého nošení těchto prostředků; zde navíc dětmi. Nevysvětlil rovněž, proč spojuje hodnocení rizika šíření onemocnění covid-19 s mírou proočkovanosti. Je obecně známou skutečností, že očkování nebrání infekci ani přenosu onemocnění. Odpůrce rovněž deklaroval, že cílem mimořádného opatření je zabránit zavlečení nákazy do školských zařízení v souvislosti se zahraničními dovolenými. Za tímto účelem však vydal jiné opatření. Skutečným cílem opatření je tak získat informace, k čemuž odpůrce není oprávněn. Není dále zřejmé, proč testování není vyžadováno u dětí a žáků, u kterých neuplynulo více než 180 dnů od potvrzeného prodělání nemoci covid-19, či kteří jsou očkovaní. I tyto osoby mohou být přenašeči viru, na čemž ostatně odpůrce staví obecnou povinnost nošení prostředků ochrany dýchacích cest.

[6] Dle navrhovatelky tedy vydal odpůrce mimořádné opatření bezdůvodně, neboť pro to nebyly splněny zákonné důvody. Jedná se o šikanu a zneužití práva. Proto navrhovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud mimořádné opatření zrušil.

### III.

[7] Odpůrce ve vyjádření k návrhu obecně odkázal na základní principy, jimiž by mělo být vedeno případné věcné posouzení obsahu napadeného aktu soudem. Uvedl, že je vrcholným orgánem ochrany veřejného zdraví a má k dispozici odborné instituce poskytující mu relevantní informace. Zdůraznil, že opatření činí na základě všech dostupných znalostí o pandemii, přičemž vychází z principu předběžné opatrnosti a preferuje ochranu zdraví a života při snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti. Zohledňuje, že zatímco opatření jsou dočasná, explozivní šíření koronaviru může vést k závažným zdravotním následkům až úmrtím značného množství osob. K námitkám navrhovatelky odpůrce uvedl, že přijatá opatření jsou schopna výrazně snížit riziko nekontrolovatelného šíření onemocnění covid-19 mezi dětmi ve školách. Prostředky ochrany dýchacích cest výrazně snižují možnost nákazy onemocněním covid-19, které se šíří kapénkami. Díky preventivnímu testování jsou pak včas zachycovány a izolovány děti, které by mohly šířit nákazu ve škole, a být tak zdrojem nového ohniska šíření nemoci covid-19. Opatření jsou nastavena tak, aby co nejvíce přispěla k ochraně veřejného zdraví a zároveň co nejméně zasahovala do základních lidských práv. Případný diskomfort adresátů je minimalizován.

[8] Přestože průběh onemocnění covid-19 byl u dětí do 18 let dosud mírnější než u starších věkových kategorií, je namístě zvýšená opatrnost s ohledem na data ze zahraničí. Šíří se nové mutace koronaviru a v USA byl již v srpnu zaznamenán rekordní počet dětí hospitalizovaných s covid-19, což je jasné varování. Jelikož se epidemie šíří ve vlnách, předznamenává vývoj z jiných zemí možný vývoj v našem státě. Odpůrce je povinen předcházet možným negativním dopadům další vlny epidemie. Odpůrce dále zdůraznil, že závěry ECDC nijak nepřekrucuje, ale pouze je do textu mimořádného opatření přejímá. Nemůže s ohledem na vývoj v zahraničí spoléhat na to, že u dětí bude

i do budoucna průběh onemocnění mírnější. Děti navíc mohou onemocnění ve větší míře znovu rozšířit do nejrizikovějších skupin populace, v nichž je stále nezanedbatelné množství neočkovaných. Nelze rovněž mechanicky vycházet z dat získaných testováním ve školách na konci školního roku. V průběhu léta se totiž stala dominantní variantou onemocnění covid-19 mutace delta, která je extrémně nakažlivá a nebezpečnější. Odpůrce promítl do mimořádného opatření v rámci testu proporcionality rovněž to, že v době vydání mimořádného opatření byly počty pozitivních případů stabilizované. Nelze rovněž pominout, že šíření onemocnění covid-19 se odehrává ve vlnách, přičemž ke zvyšování počtu nově odhalených nakažených osob docházelo v zimních a jarních měsících roku 2020. V letních měsících docházelo naopak k poklesu. Prvních 7 měsíců roku 2021 přitom trendy z předchozího roku kopírovalo. Lze proto předpokládat, že v podzimních měsících se budou počty nakažených opět zvyšovat, byť pravděpodobně méně než loni. Efekt vakcinace na riziko šíření nemoci covid-19 dokládá analýza Ústavu zdravotnických informací a statistiky. Odpůrce dále uvedl, že skutečně přijal řadu dalších opatření, jejichž cílem je eliminovat riziko rozšíření nemoci covid-19. Každé z nich má ovšem své opodstatnění, neboť dílčí opatření není s to dosáhnout úplného zamezení šíření onemocnění covid-19. Odpůrce se proto jednotlivými opatřeními snaží co nejvíce snížit riziko nákazy na místech, kde dochází ke kumulaci většího počtu osob. Školská zařízení mezi tato místa bezpochyby patří.

[9] S ohledem na uvedené odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

#### IV.

[10] Navrhovatelka podala k vyjádření odpůrce repliku. Uvedla, že odpůrce si zjevně musí být vědom toho, že neunáší důkazní břemeno. Zaměřuje se na konkrétní ustanovení mimořádného opatření, aby odvedl pozornost od skutečností tvrzených navrhovatelkou, tedy že nejsou dány důvody pro vydání jakéhokoli mimořádného opatření. Konkrétně odpůrce nepředložil žádný důkaz o tom, že použití prostředků ochrany dýchacích cest snižuje možnost nákazy nemocí covid-19. Dále odpůrce nijak nedoložil, proč by se právě děti ve školách měly stát původci vzniku ohnisek a šířit onemocnění. Odpůrce zcela ignoruje Úmluvu o právech dítěte a zneužívá děti jako jakýsi štít proti šíření nemoci covid-19 do dospělé populace. Takovému jednání nelze poskytovat soudní ochranu. Nepodložené a nekonkrétní je rovněž tvrzení odpůrce o rekordním počtu nakažených dětí v USA. Odpůrce pak zjevně nevnímá rozdíl mezi nárůstem podílu hlášených případů a nárůstem počtu nakažených osob. Jeho argumentace týkající se výskytu mutace delta je vnitřně rozporná. Odpůrce uvádí, že tato mutace je extrémně nakažlivá a nebezpečnější a že tvoří 90 % všech zjištěných případů. I za tohoto stavu však považuje situaci za stabilizovanou. Odpůrce se zjevně snaží vyložit epidemiologickou situaci tak, aby jej opravňovala k vydání mimořádného opatření. Cílem odpůrce tak není ochrana veřejného zdraví, ale samotné vydávání mimořádných opatření. Přestože je dle Úmluvy o právech dítěte nutné vždy upřednostnit zájem dětí před zájmy ostatními a zasahovat do práv dětí jen v nejnutnějších případech, nařídil odpůrce testování dětí ve školských zařízeních, aniž by předtím přistoupil k testování v továrnách a výrobních provozech, kde se kumuluje výrazně větší počet osob.

#### V.

pokračování

[11] Nejvyšší správní soud je k posouzení věci povolán na základě § 13 pandemického zákona ve spojení s § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“); v tomto ohledu nejprve konstatuje, že návrh byl podán včas, osobou oprávněnou a za splnění považuje i další podmínky řízení, včetně aktivní procesní legitimace navrhovatelky. O jejím splnění ve vztahu k mimořádnému opatření nemá soud pochyby, neboť navrhovatelka je žákyní 5. třídy základní školy. Napadené opatření obecné povahy na ni tedy přímo dopadá a právě v důsledku toho navrhovatelka tvrdí zkrácení svých práv.

[12] Na podkladě této aktivní procesní legitimace navrhovatelky a v mezích jí 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.*

[13] K uvedenému ustanovení Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 22. 4. 2021, č. j. 2 Ao 1/2021 - 19, uvedl, že kategorie zjevně neopodstatněného návrhu je neurčitým právním pojmem. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu, či nikoli. Pojem „zjevně neopodstatněnosti“ lze zásadně ztotožnit s pojmem „návrh, který zjevně nemůže být úspěšný“ (§ 36 s. ř. s.). Byť zákonodárce užil odlišných slovních výrazů, v jejich smyslu nelze vnímat podstatné významové nuance, které by vylučovaly aplikovatelnost již vyslovených judikатурních závěrů. Jinými slovy, neopodstatněnost návrhu je tentýž výraz pro jeho nedůvodnost. *„Nedůvodnost přitom značí, že návrh není úspěšný. Zjevná neopodstatněnost návrhu je tak výrazovým synonymem pro návrh, který zjevně nemůže být úspěšný. [...] Podle Nejvyššího správního soudu je již na základě tvrzení navrhovatele bez nutnosti hlubšího zkoumání a provedení jakéhokoliv dokazování nesporné a jednoznačně možno konstatovat, že návrh nemá šanci na úspěch.“*

[14] Z citovaného usnesení vyšel Nejvyšší správní soud také v usnesení ze dne 18. 5. 2021, č. j. 5 Ao 2/2021 - 52, které se rovněž týkalo testování dětí a žáků, a to v období před letními prázdninami. V něm soud uvedl, že v § 13 pandemického zákona vyjádřil zákonodárce jasný záměr směřující k tomu, aby návrhy na zrušení mimořádných opatření podle pandemického zákona a podle § 69 odst. 1 písm. b) či i) zákona o ochraně veřejného zdraví vydané ve stavu pandemické pohotovosti byly projednány ve zrychleném režimu. Zákonodárce tedy usiloval o rychlý věcný přezkum podaných návrhů. Na straně druhé ovšem evidentně vycházel i z potřeby určité ekonomie řízení a umožnil soudu relativně snadné odmítnutí návrhu, shledá-li, že je „zjevně neopodstatněný“. O jaké situace by se mělo v praxi jednat, pandemický zákon nijak nevymezuje. Podle Nejvyššího správního soudu lze nicméně dovodit, že to budou zpravidla takové situace, kdy bude *prima facie* jasné, že podaný návrh nemůže být úspěšný, neboť půjde o skutkově i právně jednoznačnou věc, v níž právní závěr vyplývá z textu zákona bez potřeby interpretace. Podobná je i situace, kdy se Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi „již obdobnou věcí zabýval“. Neshledá-li soud důvod pro odchýlení se od svého předchozího právního názoru, není důvod, aby ve velmi specifickém režimu soudního přezkumu podle pandemického zákona nemohl využít právě institut zjevně neopodstatněnosti. Jeho smysl a účel je třeba vnímat tak, že jde o kompenzaci tlaku vyvolaného potřebou

přednostního projednání návrhu a současně jistou ochranu Nejvyššího správního soudu před zahlcením.

[15] Na základě těchto východisek pak Nejvyšší správní soud v usnesení č. j. 5 Ao 2/2021 - 52 dovedl, že posuzovaný návrh je třeba odmítnout jako zjevně neopodstatněný. Soud se totiž již otázkou zákonnosti testování žáků a souvisejícími otázkami zabýval, a to zejména v rozsudku ze dne 6. 5. 2021, č. j. 5 Ao 1/2021 - 95. Nejvyšší správní soud následně shrnul nosné závěry rozsudku č. j. 5 Ao 1/2021 - 95 a dovedl, že v něm již vypořádal jádro argumentace uplatněné také v návrhu ve věci sp. zn. 5 Ao 2/2021. Neshledal přitom důvod „*odchýlit se od závěrů přijatých v uvedeném rozsudku, nota bene v situaci, kdy tyto závěry v mnohém vycházejí a navazují na předchozí judikaturu - a sice na zamítavé rozsudky Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 6 Ao 1/2021 a sp. zn. 6 Ao 2/2021 ve věci antigenního testování zaměstnanců; současně soud nevidí ani žádný jiný důvod, pro který by bylo rozumné a respektující ekonomii soudního procesu, aby nyní podaný návrh projednal běžnou procedurou.*“ Za této situace proto dospěl k závěru, že je třeba návrh odmítnout jako zjevně neopodstatněný podle § 13 odst. 3 věta první pandemického zákona. Stejně postupoval Nejvyšší správní soud i v dalších usneseních (např. č. j. 5 Ao 8/2021 - 84, č. j. 5 Ao 10/2021 - 48, č. j. 5 Ao 13/2021 - 49, č. j. 5 Ao 11/2021 - 38 atp.). Jeho postup přitom aproboval i Ústavní soud (srov. usnesení ze dne 27. 7. 2021, sp. zn. III. ÚS 1498/2021, ze dne 22. 6. 2021 sp. zn. III. ÚS 1430/2021 či ze dne 22. 6. 2021 sp. zn. III. ÚS 1482/21).

[16] V nyní posuzované věci nastala obdobná situace. Návrhová argumentace zpochybňuje v podstatě pouze naplnění zákonného předpokladu pro vydání mimořádného opatření, jímž je dle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví existence epidemie, případně nebezpečí jejího vzniku. Pouze okrajově navrhovatelka obecně poukázala na nedostatky odůvodnění povinnosti nosit prostředky ochrany dýchacích cest.

[17] Navrhovatelka tvrdí, že na území České republiky není epidemie onemocnění covid-19 a neexistují ani indicie, které by naznačovaly, že vznik epidemie tohoto onemocnění hrozí. Tento závěr dovozuje z nepřesnosti a nepravdivosti dat prezentovaných odpůrcem.

[18] Obdobnými námitkami se již Nejvyšší správní soud zabýval, a to např. v rozsudku ze dne 20. 5. 2021, č. j. 10 Ao 1/2021 - 148, kde konstatoval nebezpečnost nemoci covid-19 i její smrtnost a za notoriety považoval 30 tisíc zemřelých s touto nemocí i hrozící kolaps zdravotnictví. Existence či nebezpečí vzniku epidemie přitom byla stejně jako v této věci předpokladem vydání opatření, jež bylo předmětem přezkumu. Konkrétně soud uvedl, že „*nebyl důvod provádět dokazování směrem ke zjištění nebezpečnosti nemoci COVID-19, kterou navrhovatelka v části podání zlehčovala tím, že se svou nebezpečností neliší od běžné chřipky. Nebylo třeba dokazovat ani smrtnost a podobné údaje spojené s chorobou COVID-19, neboť nebezpečí spojená s touto nemocí považuje soud za notorietu. Je všeobecně známo, a není třeba prokazovat, že za poslední rok v souvislosti s touto nemocí zemřelo více než 30 tisíc občanů a na počátku roku 2021 se české nemocnice přiblížily kolapsu. Pro nynější řízení nebylo tudíž třeba zjišťovat přesnou míru smrtnosti spojenou s COVIDem, ani provádět nějaká komplikovaná srovnání s běžnou chřipkou či rakovinou. Proto při jednání předseda senátu vysvětlil zástupci navrhovatelky, že nebude provedena ani sada důkazů, která měla prokazovat nebezpečí nemoci COVID a postupy českých orgánů při jiných pandemiích (žádná pandemie*

pokračování

*či epidemie v tuzemsku po roce 1989 se svými dopady nikdy ani nepřiblížila pandemii nyníjší).“ Na tyto závěry Nejvyšší správní soud navázal v rozsudku ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 Ao 25/2021 - 51, kde k argumentaci zlehčující nebezpečnost onemocnění covid-19 uvedl, že „nebezpečí spojené s touto nemocí je všeobecně známé, 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. nadúmrtí, 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.“*

[19] Nejvyšší správní soud se k dané otázce vyjádřil rovněž v usnesení ze dne 31. 5. 2021, č. j. 5 Ao 8/2021 - 84, které se týkalo obsahově obdobného opatření (absolvování opakovaného testování jakožto podmínky pro osobní přítomnost dětí a žáků ve školských zařízeních). Uvedl zde, že „nemá pochyb o potřebě přijímat adekvátní opatření snižující riziko šíření nemoci COVID-19, jejíž zpochybnění ze strany navrhovatelky není na místě, stejně jako srovnání se sezónní chřipkou. Pro posouzení samotné existence epidemie, jakož i toho, že není nijak bagatelní, považuje soud za dostatečný poukaz na data zmíněná ve vyjádření odpůrce a také na nedávné extrémní zatížení zdravotnických zařízení péčí o pacienty s nemocí COVID-19, což mělo významný dopad i na poskytování jiné zdravotní péče; není přitom potřeba se v detailu zabývat tím, nakolik mohou být údaje o počtech zemřelých či laboratorně potvrzených pozitivních výsledků, včetně tzv. falešné positivity, zavádějící. Zmíněné zatížení zdravotního systému má Nejvyšší správní soud za obecně známou skutečnost, jak ostatně konstatoval již v rozsudku ze dne 14. 3. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, s tím, že si nelze myslet, že bez jakýchkoli opatření by bylo možné epidemií zvládnout bez významného počtu zbytečně zemřelých a dalších významně poškozených na zdraví. K tomu je třeba připomenout, že právo na život je nejzákladnější lidské právo, s nímž úzce souvisí i právo na ochranu zdraví (čl. 6 a čl. 31 Listiny)“ (bod 125).“ Rovněž v rozsudku ze dne 6. 5. 2021, č. j. 5 Ao 1/2021 - 65, v němž bylo posuzováno totožné mimořádné opatření jako v případě usnesení č. j. 5 Ao 8/2021 - 84 Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[p]andemie je závažný druh epidemie, obvykle představuje závažnou celosvětovou událost. Dochází při ní k velmi rychlému rozšíření onemocnění do různých částí světa. Pandemie je spojená s vysokou nemocností, nadměrnou úmrtností a narušením sociálního a ekonomického systému [...]. Nyní se právě v takové situaci nacházíme, neboť v případě onemocnění COVID-19 není pochyb, že jde o celosvětovou pandemii, i když se situace postupně zlepšuje zejména poté, co mnozí podstupují očkování proti zmíněnému onemocnění [...].“

[20] Z citovaných závěrů vycházel Nejvyšší správní soud také v usnesení ze dne 8. 7. 2021, č. j. 7 Ao 19/2021 - 19, jehož předmětem byl rovněž přezkum opatření upravujícího povinné testování dětí a žáků ve školských zařízeních. Konstatoval, že „[z] konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu mj. vyplývá, že současnou existenci epidemie koronaviru lze považovat za skutečnost obecně známou, kterou není třeba dokazovat (např. znaleckými posudky). Nejvyšší správní soud se vyjádřil i k další návrhové argumentaci, vč. zákonnosti testování žáků, nákladnosti protiepidemických opatření, nepřipadnosti argumentace odpůrce o existenci epidemie atp.“

[21] Odkázat lze rovněž na aktuální usnesení ze dne 4. 11. 2021, č. j. 2 Ao 9/2021 - 155, v němž Nejvyšší správní soud shrnul dosavadní judikaturu k problematice existence epidemie následovně: *„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.“*

[22] Přestože ve výše citovaných rozhodnutích byla posuzována mimořádná opatření vydaná převážně v jarních měsících roku 2021, neshledal Nejvyšší správní soud důvod se v nynější věci od jejich závěrů jakkoliv odchýlit. Odpůrce v odůvodnění napadeného mimořádného opatření netvrdí, že lze situaci v České republice v době jeho vydání označit za probíhající epidemii. Naopak výslovně odůvodňuje potřebnost opatření snahou zajistit bezpečný návrat dětí a žáků do škol po prázdninách, tedy pomocí plošného testování odhalit případná ohniska nákazy, a tímto způsobem minimalizovat riziko přenosu onemocnění covid-19 v dotčené populační skupině, jakož i zamezit jeho potenciálnímu dalšímu šíření v populaci a případnému zhoršení stabilizované epidemické situace. Riziko zavlečení nákazy do škol odpůrce racionálně dává do souvislosti se zvýšenou mobilitou osob v období letních prázdnin, návratem z dovolených v zahraničních destinacích, kde se epidemická situace nepříznivě vyvíjí, s účastí na hromadných akcích v průběhu letních prázdnin apod. Zachycení případů nákazy v co nejkratší době po návratu dětí a žáků do škol je dle odpůrce důležité rovněž proto, aby nebylo nutné přistoupit v případě vyššího výskytu onemocnění covid-19 ve školách k omezení jejich standardního chodu. Soud považuje takové odůvodnění za zcela postačující a racionální a nemá pochyb o tom, že v souladu s citovanou judikaturou byly splněny podmínky pro vydání mimořádného opatření dle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví.

[23] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné doplnit, že usnesení ze dne 8. 7. 2021, č. j. 7 Ao 19/2021 - 19, bylo vydáno ve věci totožné navrhovatelky. Usnesení ze dne 31. 5. 2021, č. j. 5 Ao 8/2021 - 84, pak bylo vydáno k návrhu sestry nynější navrhovatelky, která byla zastoupena totožným zástupcem jako navrhovatelka. Jak zástupci, tak navrhovatelce, respektive jejím zákonným zástupcům, tedy musela být výše uvedená judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se existence epidemie onemocnění covid-19 známa. Zejména v případě zástupce pak platí, že při řádném právním poradenství musel s ohledem na formulaci návrhu navrhovatelku, respektive její zákonné zástupce, s uvedenou judikaturou seznámit. Odmítnutí návrhu proto v nynějším případě ani nemůže být překvapivé.

[24] Nejvyšší správní soud se již také zabýval problematikou vynětí očkováných osob a osob, které prodělaly laboratorně potvrzené onemocnění covid-19, z testování. Jedná se o rozsudky ze dne 20. 10. 2021, č. j. 7 Ao 21/2021 - 46, a ze dne 26. 10. 2021, č. j. 7 Ao 23/2021 - 47. V rozsudku č. j. 7 Ao 21/2021 - 46 uvedl: *„Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje studii, na kterou navrhovatelka odkazuje, a dle které mohou i očkované osoby být přenašeči koronaviru. Nelze však přehlížet, že s obdobnou argumentací by se dalo operovat také v případě zbylých opatření, neboť žádné z nich nezaručuje dokonalou ochranu*

pokračování

*před koronavirem. Stejně tak by bylo možné namítnout, že i testované osoby mohou být s ohledem na spolehlivost testů přenašeči koronaviru, a mohou tak nakazit další jedince, stejně jako osoby, které již koronavirus prodělaly (možnost reinfekce), či které používají prostředky ochrany dýchacích cest (účinnost těchto prostředků). Při stanovení všech jednotlivých opatření musí brát odpůrce nutně v úvahu, že jejich účinnost proti onemocnění covid-19 nebude absolutní, což platí i v případě očkování. Stále se však nepochybně jedná o prostředky způsobité ve větší či menší míře snížit riziko tohoto onemocnění. Skutečnost, že i očkované osoby mohou být zdrojem nákazy, tedy nezpůsobuje vnitřní rozpor napadeného mimořádného opatření, jehož účelem je zajistit optimální učební a sociální prostředí a zároveň omezit riziko přenosu koronaviru. Odpůrce toliko identifikoval očkování jako jedno z možných opatření snižujících riziko přenosu infekce, stejně jako v případě provedení testu či používání prostředků ochrany dýchacích cest. Na takovém postupu Nejvyšší správní soud neshledává nic závadného (...).“*

[25] K povinnosti nošení prostředků ochrany dýchacích cest, respektive dostatečnosti jejího odůvodnění v mimořádném opatření, pak v citovaném rozsudku na základě obdobných námitek uvedl: „Napadeným mimořádným opatřením tedy byla povinnost nošení prostředků ochrany dýchacích cest stanovena jen za specifických okolností jako variantní řešení, a to na krátkou dobu osmi pracovních dnů. Nejedná se o žádnou obecnou, plošně nařízenou dlouhodobou povinnost; nadto se jí lze vyhnout podstoupením testování. Není tedy možné klást na odůvodnění této povinnosti stejné nároky jako v případě opatření, jehož předmětem je právě a pouze stanovení povinnosti nošení prostředků ochrany dýchacích cest, jako tomu bylo v rozsudku č. j. 8 Ao 17/2021 - 63. Stejně jako v případě rozdílného přístupu k validitě testů zde postačí stručnější odůvodnění, které vysvětlí podstatu a smysl ukládané povinnosti, neboť se nejedná o sěžejní část mimořádného opatření. Tomuto požadavku přitom odpůrce dostál, neboť odůvodnění obsahuje odkazy na stanovisko Centra pro kontrolu nemocí Guidance for COVID-19 Prevention in K-12 Schools či na studii Reduction of secondary transmission of SARS-CoV-2 in households by face mask use, disinfection and social distancing: a cohort study in Beijing, China, z nichž odpůrce čerpal. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 Ao 8/2021 - 45, '[t]akový odkaz přitom může být základem pro seriózní věcnou diskuzi, neboť s tam uvedenými závěry lze již věcně polemizovat.' S ohledem na rozsah a intenzitu uložené povinnosti lze odkazy na uvedené studie považovat za dostatečné, neboť vysvětlují smysl nošení prostředků ochrany dýchacích cest v případě kontaktu dětí a žáků ve školských zařízeních. Rovněž nelze přehlížet, že současně s nyní přezkoumávaným mimořádným opatřením bylo (a dosud je) účinné mimořádné opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-56/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření ze dne 27. 8. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-58/MIN/KAN, které upravuje plošnou povinnost nošení prostředků ochrany dýchacích cest. Právě toto opatření se pak zabývá také negativními dopady této povinnosti, jak požaduje navrhovatelka. Je určitým deficitem nyní přezkoumávaného mimořádného opatření, že na toto obecné mimořádné opatření podpůrně neodkazuje; nejedná se však o nedostatek natolik zásadní, aby vedl ke zrušení napadeného mimořádného opatření. Jak již totiž bylo uvedeno výše, je nutné zohlednit, že jeho předmětem jsou primárně jiné povinnosti. Nelze proto rozumně trvat na tom, aby bylo každé jednotlivé ustanovení odůvodněno naprosto detailním a vyčerpávajícím způsobem, notabene za situace, kdy je daná problematika detailněji rozebrána v jiném souběžně účinném mimořádném opatření odpůrce.“ Nejvyšší správní soud tedy shledal, že odůvodnění dané povinnosti naplňuje požadavky zákona, a to i co se týče použití odkazů na různé zdroje ze strany odpůrce.

[26] Na citovaných závěrech soud setrval také v rozsudku č. j. 7 Ao 23/2021 - 47, kde nadto aproboval důvody vydání mimořádného opatření. Vyslovil, že: „Odpůrce rovněž srozumitelně vysvětlil důvody, které jej vedly k vydání mimořádného opatření. Jasně popsal situaci v zahraničí, kde došlo ke zvýšenému výskytu onemocnění covid-19 právě u dětí a žáků. Logicky vysvětlil, že v období letních prázdnin došlo ke zvýšení jejich mobility, probíhaly zahraniční dovolené a hromadné akce. Rovněž uvedl, že doposud není možné očkování u osob mladších 12 let, přičemž u dětí a mladistvých, u kterých už očkování možné je, je proočkovanost nízká. Je zřejmé, že právě tyto důvody vedly odpůrce k nařízení preventivního testování, jehož cílem bylo zajistit dětem návrat do škol a současně předcházet dalšímu šíření onemocnění covid-19 a zhoršování stabilizované epidemické situace.“

[27] Otázkou ústavnosti mimořádného opatření zavádějícího testování dětí ve školách, respektive souladu takové povinnosti s Listinou základních práv a svobod se Nejvyšší správní soud obsáhle zabýval již v rozsudku č. j. 5 Ao 1/2021 - 65, který se rovněž týkal plošného testování dětí a žáků ve školských zařízeních. Mimo jiné zde konstatoval, že „[o] legitimitě cíle, jehož má být napadeným opatřením dosaženo, nemá soud pochybnosti. Vychází jednak z odůvodnění opatření, jednak z obecně známých skutečností o epidemické situaci v České republice v době jeho vydání. Nezbytnost snížení počtu případů, kdy osoby, které mohou být infikovány virem SARS-CoV-2, přicházejí do každodenního kontaktu s dalšími osobami, nezpochybňoval v té době prakticky žádný z relevantních názorů na řešení epidemie nemoci COVID-19. Tato nemoc nemusí být doprovázena viditelnými příznaky, a proto konkrétním cílem opatření zjevně bylo to, aby se předešlo situaci, kdy ve třídě (škole nebo školském zařízení) dojde ke kontaktu dětí, žáků nebo studentů s jiným dítětem, žákem nebo studentem, který je infikován koronavirem SARS-CoV-2, aniž by o tom věděl.“ Obdobného názoru je soud také v nynějším případě a nemá pochybnosti o legitimitě opatření ve vztahu k případnému zásahu do práv dětí a žáků.

[28] Co se týče poukazu na to, že odpůrce měl nařídit nejprve povinné testování v továrnách a výrobních provozovnách, nutno ve shodě s rozsudkem č. j. 5 Ao 1/2021 - 65 připomenout, že: „Úlohou soudu v řízení o zrušení opatření obecné povahy je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovaně i ostatní dotčené osoby) před excesy v oblasti veřejné správy, která je napadeným opatřením regulována, a nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však opatření dotvářet. Ke zrušení opatření obecné povahy či jeho části by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost jeho vydání. To platí tím spíše pro případ 'epidemického' opatření obecné povahy, u něhož zákon předpokládá, že ho orgán ochrany veřejného zdraví vydává ve zrychleném režimu 'bez řízení' – viz § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví.“ Na citovaných závěrech setrval také v rozsudku ze dne 9. 6. 2021, č. j. 8 Ao 15/2021 - 65, ve kterém uvedl: „Nejvyšší správní soud totiž obecně přistupuje k přezkumu mimořádných opatření zdrženlivě, protože jeho úlohou je chránit jednotlivce před excesy veřejné správy, nikoliv opatření dotvářet či hledat optimální řešení.“ Jinými slovy, soud v nynějším případě posuzuje zákonnost mimořádného opatření, nikoli otázku, zda bylo na místě, aby před vydáním tohoto opatření odpůrce zvolil ještě opatření jiné.

[29] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že některá z výše citovaných rozhodnutí byla vydána již před několika měsíci a situace při vydání napadeného mimořádného opatření se může od situace v nich posuzované částečně lišit. Je nicméně nutné klást důraz především na aktuální rozhodnutí, která vychází z aktuálního stavu a týkají se nyní

pokračování

přezkoumávaného mimořádného opatření. Rovněž je nutné opětovně zdůraznit, že právní úprava umožňuje vydat mimořádná opatření nejen při „epidemii“, ale i při „nebezpečí jejího vzniku“ (§ 69 zákona o ochraně veřejného zdraví), resp. nebezpečí jejího „opětovného“ vzniku (§ 2 pandemického zákona). Nutno dodat, že sám zákonodárce vyšel z existence epidemie. Pandemický zákon přijal právě za účelem likvidace koronavirové epidemie, resp. za účelem zamezení jejího opětovného vzniku. Již název pandemického zákona vychází z existence epidemie (*zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů*), což potvrzuje i jeho text a důvodová zpráva. Podle § 1 pandemického zákona, tento zákon upravuje *opatření pro zvládnutí epidemie onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem označovaným jako SARS CoV-2 (dále jen „epidemie COVID-19“) a jejích dopadů na území České republiky. Dnem nabytí účinnosti tohoto zákona je vyhlášen stav pandemické pohotovosti.* Podle § 2 téhož zákona: *(1) Ministerstvo zdravotnictví [...] může za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku nařídit mimořádné opatření, 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.* V důvodové zprávě k pandemickému zákonu se pak uvádí, že *„za současné epidemie onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem označovaným jako SARS CoV-2 se nicméně ukazuje, že zákon o ochraně veřejného zdraví nenabízí v rámci tam vymezených mimořádných opatření dostatečnou škálu nástrojů pro její zvládnutí. [...] Smyslem navrhovaného zákona tak je upravit zákonné mantinely pro vydávání opatření, která by měla za účelem zamezení dalšího šíření onemocnění COVID-19 omezovat některé činnosti či poskytování služeb, které jsou z pohledu epidemiologického rizikovými, případně naopak nařídit nějakou činnost, která by bránila šíření tohoto onemocnění, a to v rozsahu, na nějž zákon o ochraně veřejného zdraví dosud nepamatuje. [...] Zákon je přitom koncipován jako dočasný, určený pouze pro řešení stávající epidemie COVID-19, proto též nebyla jako legislativní cesta zvolena novela zákona o ochraně veřejného zdraví. Důvodem je, že je třeba promptně reagovat na dosavadní zkušenosti s vývojem epidemie COVID-19 a dostupné vědecké poznatky o onemocnění jako takovém a v čase co nejkratším zajistit adekvátní prostředky pro řešení této epidemiologické situace, které však nemusejí být snadno zobecnitelné a přenositelné pro jiné epidemie, které mohou přijít. [...] Epidemie onemocnění COVID-19 výrazně zasáhla Českou republiku a primárním účelem navrhované právní úpravy je zamezit šíření tohoto onemocnění a zlikvidovat probíhající epidemii.“*

[30] Nejvyšší správní soud se v již výše citovaných rozsudcích č. j. 7 Ao 21/2021 - 46, a č. j. 7 Ao 23/2021 - 47, zabýval rovněž dalšími otázkami spojenými se zákonností napadeného mimořádného opatření. Na tyto rozsudky proto v podrobnostech pro úplnost odkazuje.

[31] Ze všech výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud shledal návrh zjevně neopodstatněným, a jako takový ho podle § 13 odst. 3 věty první pandemického zákona odmítl (výrok I).

[32] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 3 s. ř. s., z něhož vyplývá, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, pokud byl návrh odmítnut (výrok II). V případě výše uvedeného posouzení návrhu nedochází

ani k vrácení soudního poplatku (viz řízení ve věci sp. zn. 5 Ao 2/2021, sp. zn. 5 Ao 8/2021, sp. zn. 5 Ao 10/2021 atp.).

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

V Brně dne 4. listopadu 2021

JUDr. Tomáš Foltas  
předseda senátu