

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: **Ing. F. Č.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, 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. Navrhovateli **se vrací** soudní poplatek ve výši 1000 Kč za návrh na vydání předběžného opatření. Tato částka bude navrhovateli vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Nejvyššího správního soudu dne 8. 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 podal k Nejvyššímu správnímu soudu postupně řadu podání, v nichž formuloval své výhrady vůči napadenému opatření i opatřením jemu předcházejícím, se stejným předmětem regulace (zákaz pohybu a pobytu na stanovených místech bez prostředku ochrany dýchacích cest). Ze všech jeho podání je patrná silná frustrace z opatření trvajících řadu měsíců, která vnímá jako omezování osobní svobody. Obsáhle shrnuje historii svých snah o zrušení opatření. Je zřejmé, že usiluje o rychlé rozhodnutí ve své věci. Z přehledu změn dokumentu na straně 5 podání s názvem „Aktualizace podání 07 + OZ – roušky a respirátory“ doručeného soudu dne 10. 9. 2021 plyne, že proti předmětnému opatření brojí v bodech 3.3. a 4.3. dokumentu s názvem „Aktualizace podání 03 + OZ – roušky a respirátory“ ze dne 8. 8. 2021, jež soud vyhodnotil jako návrh a přidělil mu spisovou značku 2 Ao 16/2021. Na stranách 6 až 8 popisuje v bodě 3.1. své výhrady vůči bodu 1 opatření odpůrce ze dne 7. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-53/MIN/KAN a v bodě 3.2., kde brojí proti bodu 1 opatření odpůrce ze dne 29. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-55/MIN/KAN odkazem na námitky

pokračování

uplatněné vůči předchozímu opatření. K předmětnému opatření v bodě 3.3. uvádí jen to, že brojí proti celému nařízení, neboť z něj zmizely římské body, avšak jinak odpovídá bodu 1 předchozího nařízení. Ve vztahu k aktuálně napadenému opatření konstatoval, že zavedlo novou výjimku pro osoby, které ze závažných zdravotních důvodů nemohou mít ochranný prostředek dýchacích cest nasazen, ale to, že on sám je astmatikem, nemusí být jediným důvodem, proč v respirátoru či roušce nemůže dýchat. Dodal, že se snažil získat lékařské potvrzení předvídané bodem 3 písm. ee) bezprostředně po zavedení této možnosti, ale nejbližší termín kontroly u lékaře získal až za 3 měsíce. Odpůrce se snaží dosáhnout toho, aby každý nosil alespoň nějakou ochranu dýchacích cest a nezohlednil, že je to nesmyslné a její účinnost je nulová. Navrhovatel vnímá přístup odpůrce vůči němu jako osobě, která si s používáním ochranných prostředků nedokáže poradit (ať už kvůli astmatu, nepřekonatelnému odporu nebo jiným důvodům), jako diskriminující v porovnání se skupinou osob, které mají automaticky výjimku, aniž by musely cokoli dokládat. Výjimka je totiž dána pouhým faktem, že tyto osoby vykonávají určitou aktivitu (sport, provádění autorského uměleckého díla, moderování či zpívání). Opatření odpůrce nejsou konzistentní a obsahují protichůdné argumenty, jako např. povinnost „imunních jedinců“ nosit prostředky ochrany dýchacích cest, neboť není dostatečně prokázáno, že nikoho nemohou nakazit, a na druhé straně jejich vynětí z povinnosti testovat se, neboť nic přenášet nemohou.

[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. Později také požádal o vydání předběžného opatření spočívající v pozastavení účinků napadeného opatření.

IV. Vyjádření odpůrce

[6] 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.

[7] 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 správního 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.

[8] 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. Povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest považuje za jedno z takových opatření, které je relativně jednoduché, levné a přitom efektivní.

[9] Odpůrce poukázal na odůvodnění vztahující se ke zdravotním aspektům nošení ochranných prostředků dýchacích cest na str. 10 – 12 a připomněl zavedené výjimky pod bodem 3 písm. ee) opatření. Tato problematika byla důkladně diskutována interně, např. se členy Klinické skupiny COVID, jež opakovaně od odborných lékařských společností obdržela stanovisko, že rouška nemůže zhoršovat průběh astmatu ani vyvolat záchvat. Nošení respirátoru může sice vyvolat pocit diskomfortu při dýchání, ale ten je subjektivní, těžko prokazatelný a může být psychicky podmíněný. S přihlédnutím ke zdravotnímu stavu některých pacientů s postižením plicních funkcí lze doporučit jinou ochranu dýchacích cest (např. chirurgickou roušku), v takovém případě však riziko nákazy významně stoupne a takový člověk může představovat riziko pro své okolí. Subjektivní pocit by neměl být důvodem pro nepoužívání ochrany. Stejně jako Středisko pro kontrolu a prevenci nemocí Spojených států amerických (CDC) i odpůrce doporučuje poradit se o výhodách a rizicích vyplývajících z nošení ochranného prostředku s poskytovatelem zdravotních služeb. Obecně je osobám s potížemi při nošení respirátoru doporučována častější výměna (cca po 3 hodinách nepřetržitého nošení), úprava denního režimu s omezením doby, po kterou je nutné nosit roušku (nákupy, pohyb ve veřejných prostorech a dopravních prostředcích, úprava pracovního režimu po dohodě se zaměstnavatelem apod.). Odpůrce neshledal existenci žádných relevantních důkazů pro to, že by nošení ochranného prostředku mělo představovat nepřekonatelný problém pro chronického pacienta s dobře kompenzovanou chorobou. Podle odpůrce jsou případná rizika spojená s nošením prostředků ochrany dýchacích cest neporovnatelně nižší než rizika plynoucí z nekontrolovatelně se šířící epidemie.

[10] Odpůrce je přesvědčen, že současný stav odborného poznání jednoznačně podporuje význam nošení ochranných pomůcek zakrývajících nos a ústa pro prevenci přenosu koronaviru a odkázal na konkrétní odborné veřejně dostupné zdroje. Odpůrce nerozporuje tvrzení navrhovatele, že mutace se nešíří jiným způsobem než původní koronavirus, nicméně v zájmu ochrany osob stanovil kvůli vyšší infekčnosti variant viru respirátor jako prostředek poskytující vyšší míru ochrany. Odpůrce v odůvodnění opatření uvedl, proč odkazuje na konkrétní cizojazyčné podklady a co z nich dovozuje a nepovažuje za potřebné pořizovat oficiální překlad. Odmítl polemiku o účinnosti roušek či respirátorů a připomněl, že i když není stoprocentní, není k dispozici lepší řešení. Respirátory chrání jak nositele, tak i jeho okolí.

V. Replika navrhovatele

[11] Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce odkazuje na svou reakci k vyjádření odpůrce v jiném řízení. K výjimce stanovené v bodu 3 písm. ee) napadeného opatření dodal, že imunolog mu výjimku neudělil s odůvodněním, že by to bylo možné pouze

pokračování

na základě špatných výsledků měření koncentrace kyslíku v krvi, které u něj však nikdy dosud nebylo provedeno. Dále glosoval jednotlivé pasáže vyjádření odpůrce (postrádá konkrétní propojení na odkazované studie, trvá na tom, že své pochybnosti ohledně ochranných prostředků náležitě, jednoduchou fyzikou odůvodnil apod.) a dodal, že svou argumentací staví na vědomostech získaných studiem procesního inženýrství na Vysoké škole chemicko-technologické.

[12] Navrhovatel doložil e-mailovou komunikaci s imunologickou ambulancí, kde popisuje své dýchací obtíže při používání respirátoru či roušky, a to až „do úrovně, že mu tyto ochranné prostředky dýchání prakticky znemožňují“, a lékařskou zprávu ze 7. 10. 2021 obsahující závěr, že provedené testy udělení výjimky neodůvodňují a stav možné hypoxie po deseti minutách pobytu v roušce by se dal ověřit pomocí pulsní oxymetrie, které se navrhovatel odmítl podrobit, neboť v roušce po takovou dobu nevydrží. MUDr. E. D. doporučila ještě pneumologické vyšetření a vyslovila domněnku, že by se mohlo jednat o fobii z ochranných prostředků (rouška, respirátor).

VI. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] 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.

[14] 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.

[15] 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.*

[16] 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).

[17] 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.

[18] Navrhovatel ke své aktivní legitimaci tvrdí, že je dotčen jak napadeným opatřením, tak současně i kombinací opatření jiných, jež na něj dopadají. Je omezen ve svobodě někam (bez ochranného prostředku) vstoupit, nošení ochranných prostředků mu významně ztěžuje dýchání a současně mu hrozí postih za přestupek, pokud povinnosti plynoucí z opatření poruší. 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.

[19] 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.

[20] 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.*

[21] 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).

[22] 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 posouzení jiného podaného návrhu obsahujícího řadu výtek mířících proti povinnosti nosit prostředky ochrany dýchacích cest, který Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157, zamítl. Navrhovateli je ostatně obsah tohoto rozhodnutí znám, neboť mu bylo jako osobě zúčastněné na řízení doručeno. Protože však jeho vyjádření učiněné v tomto procesním postavení bylo zapsáno též jako samostatný návrh, který je nyní posuzován, a zároveň se soudu jevil jen částečně srozumitelný, bylo v rozsudku č. j. 2 Ao 7/2021 - 157 uvedeno, že všechny jeho relevantní námitky budou vypořádány samostatně, tj. v tomto rozhodnutí. Nejvyšší správní soud předpokládá, že účelem podání navrhovatele vůči soudu je domoci se zrušení napadeného opatření nebo jeho části, případně odpovědi soudu na vznesené výtky. Není proto porušením práva na spravedlivý proces, když soud totéž podání zaslané mnohokrát

pokračování

v různých řízeních jako vyjádření osoby zúčastněné na řízení a zároveň prezentované a následně i zapsané do rejstříku jako samostatný návrh vyhodnotí alespoň jednou a posoudí důvodnost všech v něm obsažených relevantních námitek. Poskytnout stejnou odpověď na totéž podání ve všech řízeních, kam bylo plošně rozesláno, není nezbytné, neboť je-li návrh důvodný, postačí to konstatovat v rozhodnutí jediném a jsou-li výtky bezpředmětné nebo z jiných důvodů nemohou být úspěšné, je dostatečné, když to soud vyjádří jen jednou. Multiplikace odpovědí soudu na shodné výtky nemůže žádným způsobem přispět k účinnější ochraně navrhovatelových práv, včetně zachování práva na spravedlivý proces. Zvolený procesní postup tohoto soudu navrhovatele na jeho procesních právech nijak nezkracuje.

[23] Z veškerých podání navrhovatele silně vystupuje především to, že má vlastní představu o optimální procesní cestě, která by měla vést k dosažení jím sledovaného cíle (zrušení „rouškové“ povinnosti soudem). Procesní postupy, které volí Městský soud v Praze i jednotlivé senáty Nejvyššího správního soudu, považuje za nepraktické. Nejvyšší správní soud chápe, že pro právního laika je velmi obtížné se zorientovat v ustálených soudních procedurách vycházejících ze zákonem stanovených procesních pravidel v kontextu zcela nové agendy přezkumu mimořádných protipandemických opatření odpůrce, nicméně připomíná, že každý se může nechat zastupovat právním profesionálem; nemůže-li si jeho služby dovolit, ustanoví mu ho za splnění zákonných podmínek (§ 35 odst. 10 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“) soud. Navrhovatel si této možnosti byl zjevně vědom, neboť v minulosti se podle svého tvrzení advokátem zastupovat nechal, nicméně nyní projevuje vůli vést své spory s odpůrcem ohledně mimořádných opatření sám.

[24] Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu nelze paušálně odkazovat na části správního spisu, a tím méně ani na podání učiněná v jiných řízeních (porovnávat různá znění, shodu apod.) (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS). K výtkám, které jsou takto formulovány (odkazem na návrhy na zrušení jiných mimořádných opatření, případně další podání v jiných řízeních), proto soud nepřihlédne.

[25] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že záměrem navrhovatele a současně účelem desítek jeho podání vůči soudu je dosáhnout přezkumu zákonnosti mimořádných opatření odpůrce, jimiž se cítí být krácen na svých právech. Přestože navrhovatel vznáší své výtky „procesně svérázným“ způsobem, je zcela zřejmé, že mu napadené opatření principiálně vadí a je přesvědčen o jeho nezákonnosti. Konkrétně vůči předmětnému opatření ovšem uvádí jen to, že opatření odpůrce nejsou konzistentní, respirátory a roušky nejsou účinným prostředkem ochrany proti šíření koronaviru a nepodařilo se mu získat potvrzení o výjimce ze zdravotních důvodů, ačkoli ochranné prostředky není schopen používat. Cítí se diskriminován vůči těm osobám, na které se povinnost nosit ochranné prostředky nevztahuje při výkonu určitých činností (sport moderování umělecké prezentace apod.).

[26] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že neshledal důvodu odchýlit se od závěrů přijatých v již zmíněném rozsudku č. j. 2 Ao 7/2021 -157, 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.

[27] 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

[28] 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. 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.).

[29] Jak Nejvyšší správní soud zdůraznil v již zmiňovaném rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157, je-li odůvodnění vytýkána absence vypořádání některých protiargumentů, je třeba připustit, že odůvodnění mimořádných opatření, která jsou svou obecností blízká 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 uloženy povinnosti nezbytné a přiměřené a odkazuje na relevantní podklady. Odůvodnění nelze označit za chaotické ani nekonzistentní, neboť srozumitelně vysvětluje, proč ukládá stanovené povinnosti. 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 navrhovatele nezavdává zásadní pochybnosti o procesu jeho tvorby.

B. Pravomoc k vydání napadeného opatření

[30] 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.

[31] Jak Nejvyšší správní soud vysvětlil v citovaném rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157, nezbytnou podmínkou uplatnění této pravomoci odpůrce není existence ohniska nákazy, ani trvání epidemie onemocnění covid-19. Odpůrce totiž může

pokračování

svou pravomoc využít rovněž za účelem 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

[32] 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.

[33] 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.

[34] 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.

[35] 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). Je proto třeba odmítnout tvrzení navrhovatele, že ochranné prostředky jsou zcela nesmyslné a jejich účinnost v dané situaci nulová. 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 snížená 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. Na tom, že některá jiná mimořádná opatření vyjímají očkované osoby ze své působnosti, není při zohlednění odlišné podoby a intenzity omezení práv, nic kontradiktorního.

[36] 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 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.

[37] Povinnost nošení respirátorů na vymezených místech nepřestává natolik intenzivní a neúnosné omezení práv, že by byla v nepoměru s užitkem v podobě zvýšení pravděpodobnosti ochrany 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. Závažným zdravotním důvodem mohou být nepochybně i důvody psychického rázu, které může posoudit lékař příslušné odbornosti. Tvrzení navrhovatele nenasvědčují tomu, že by výjimka byla pro něj objektivně nedosažitelná. Z jeho podání je pouze patrné, že imunologické vyšetření vydání potvrzení neodůvodňovalo, jiné nabízené vyšetření navrhovatel odmítl a podle lékařky imunologické ambulance by mohlo jít o fobii

pokračování

z ochranných prostředků dýchacích cest. To však imunolog stěží může v rámci své odbornosti potvrdit; navrhovatel neuvádí, zda se pokusil své potíže popsat lékaři z oboru psychiatrie.

[38] 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.

D. Diskriminace

[39] Navrhovatel namítá, že je diskriminován vůči jiným osobám, na které dopadají výjimky z povinnosti nosit respirátory; bez lékařského potvrzení [bod 3 písm. ee) napadeného opatření] se na něj nevztahuje výjimka. Z odůvodnění napadeného opatření však vyplývá, že se navrhovatel nenachází ve srovnatelné situaci se skupinami osob, které mají výjimku. Především je u nich osvobození od povinnosti nosit ochranný prostředek omezeno pouze na dobu, po kterou vykonávají vyjmenované činnosti (i moderátor musí respirátor použít např. při vstupu do prodejny). U každé skupiny navíc odpůrce uvádí pádné důvody, proč odlišné zacházení opodstatněné, které typicky reflektují povahu jimi vykonávaných činností. S odpůrcem není ve srovnání s nimi zacházeno nepříznivě z žádného z „podezřelých“ důvodů; odlišné zacházení zohledňuje specifické situace. Zdravotní stav navrhovatele – v širokém slova smyslu – může být zohledněn právě na základě lékařského potvrzení [bod 3 písm. ee) napadeného opatření], přičemž pro posouzení zdravotního stavu je jistě legitimní vyžadovat individuální posouzení lékařem. O diskriminaci navrhovatele proto stejně jako ve věci sp. zn. 2 Ao 7/2021 nemůže být řeč.

[40] Nejvyšší správní soud proto 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

[41] 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.

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

[43] 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.

[44] O návrhu na vydání předběžného opatření Nejvyšší správní soud nerozhodoval (vydal bez prodlení konečné rozhodnutí ve věci), a proto navrhovateli vrací soudní poplatek ve výši 1000 Kč. Tato částka bude navrhovateli vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od právní moci tohoto usnesení.

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

V Brně dne 16. listopadu 2021

JUDr. Karel Šimka
předseda

senátu