



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupíčkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci navrhovatelky: **Mgr. B. K.**, zastoupena Mgr. Ludvíkem Novotným, LL.M., advokátem se sídlem Václavské náměstí 76, Letohrad, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 20. 8. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-19/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh **se** v části směřující proti čl. XVII. opatření obecné povahy odpůrce ze dne 20. 8. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-19/MIN/KAN, **z a m í t á**.
- II. Ve zbylém rozsahu **se** návrh **o d m í t á**.
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Navrhovatelka se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Nejvyššího správního soudu dne 9. 9. 2021 domáhala zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 20. 8. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-19/MIN/KAN (dále též „mimořádné opatření“), či alespoň zrušení čl. XVII. mimořádného opatření. Pokud by mimořádné opatření v průběhu řízení pozbylo platnosti, domáhala se jeho prohlášení za nezákonné.

[2] 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 způsobeného

novým koronavirem SARS-CoV-2 (dále též „koronavirus“). 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 (uvedené opatření bylo zrušeno s účinností ode dne 3. 1. 2021).

[3] Mimořádné opatření zjednodušeně řečeno upravovalo podmínky návratu dětí a žáků do škol a školských zařízení (dále též „školské zařízení“) k prezenční výuce po letních prázdninách. V čl. XVII. upravovalo rovněž podmínky, za nichž mohl umožnit zaměstnavatel přítomnost zaměstnanců školských zařízení na pracovišti. Zaměstnanec musel doložit, že byl očkovan proti onemocnění covid-19, nebo prodělal laboratorně potvrzené onemocnění covid-19 v posledních 180 dnech, nebo absolvoval 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. V případě, že zaměstnanec žádnou z těchto skutečností nedoložil, byl povinen na místě podstoupit rychlý antigenní test na přítomnost antigenu koronaviru určený pro sebetestování, nebo prokázat, že takový test s negativním výsledkem podstoupil za dozoru zdravotnického pracovníka prostřednictvím on-line služby nejdéle před 24 hodinami. Pokud zaměstnanec žádnou z výše uvedených skutečností nedoložil a nepodstoupil testování na místě, byl povinen 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 zaměstnanců, dětí či žáků. Mimořádné opatření dále upravovalo postup v případě pozitivního výsledku testu provedeného ve školském zařízení, alternativní způsoby testování ve škole, různá omezení či zákazy pro osoby, na které dopadala povinnost použití prostředku ochrany dýchacích cest (zákaz cvičení ve vnitřních prostorech, zákaz zpěvu, dodržování odstupu od ostatních při konzumaci a další), jakož i výluky z této povinnosti. Většina povinností platila do 10. 9. 2021 s výjimkou povinností odvíjejících se od pozitivního testu dítěte, žáka nebo pedagogického pracovníka. Povinnost podstoupit preventivní testování za výše uvedených podmínek byla stanovena ve dnech 1., 6. a 9. září.

II.

[4] Navrhovatelka v návrhu uvedla, že je učitelkou anglického jazyka na X. Mimořádné opatření na ni tedy dopadalo v rozsahu povinností stanovených pro zaměstnance školských zařízení, nejvíce pak v rozsahu povinnosti nechat se testovat, neboť nepodstoupila očkování ani nemá potvrzení o prodělaném onemocnění covid-19. Do jejich práv nejzjevněji zasahuje čl. XVII mimořádného opatření, avšak považuje za vhodné zrušit je jako celek.

[5] Navrhovatelka namítla, že odpůrce nevede v rozporu s § 17 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“) správní spis, přestože je k tomu dle Nejvyššího správního soudu povinen. Při vydávání mimořádných opatření není respektován ani § 3 odst. 3 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19 (dále též „pandemický zákon“). Odpůrce je totiž předkládá vládě ke schválení bez odůvodnění. Dále navrhovatelka upozornila na možné dlouhodobé následky související s omezením školní výuky. Vládě i odpůrci vytkla, že v jejich postupu absentuje koncepce či hlubší zamyšlení, čeho má být krátko- i dlouhodobě dosaženo a zda proticovidová opatření ve svém důsledku neznamenají pro společnost horší negativní následky, než kdyby byl zvolen

pokračování

přístup založený na dobrovolnosti a osobní odpovědnosti každého. Vyslovila podezření, že odpůrce vydáváním mimořádných opatření narušuje důvěru mezi lidmi i mezi státem a lidmi.

[6] Dle navrhovatelky je čl. XVII. mimořádného opatření vnitřně rozporný. První odstavec umožňuje zaměstnanci přítomnost na pracovišti pouze v případě doložení potvrzení o očkování, prodělání onemocnění či negativního výsledku testu. Dle druhého odstavce však zaměstnanec, který jednu z těchto skutečností nedoložil, byl povinen používat na pracovišti prostředky ochrany dýchacích cest. Mimořádné opatření tak stanovilo dva odlišné následky nedoložení požadovaných skutečností. Nadto třetí odstavec, který upravuje povinnost nahlásit škole pozitivní výsledek testu, zcela nelogicky hovoří pouze o pedagogických pracovnících, přestože první dva odstavce dopadají na všechny zaměstnance školských zařízení.

[7] Navrhovatelka dále upozornila na to, že příkaz testovat zaměstnance, který je podstatou čl. XVII. mimořádného opatření, upravuje § 2 odst. 2 písm. m) pandemického zákona. Z toho vyplývá, že čl. XVII. mimořádného opatření nebyl fakticky vydán dle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, ale dle § 2 odst. 2 písm. m) pandemického zákona. Nesprávné označení normy, která odpůrci svěřuje pravomoc vydat čl. XVII. mimořádného opatření sice nezpůsobuje jeho nezákonnost, avšak odpůrce je povinen splnit požadavky pandemického zákona. V souladu s jeho § 3 odst. 7 měl tudíž povinnost přezkoumat mimořádné opatření nejméně jednou za dva týdny od jeho vydání. Tuto povinnost ovšem nesplnil. Je tedy namístě čl. XVII. mimořádného opatření s okamžitou účinností zrušit.

[8] Odůvodnění mimořádného opatření dle navrhovatelky nedostálo požadavkům judikatury. Zcela pomíjí zájem na ochraně životního prostředí a neobsahuje analýzu míry rizika vážnějších negativních následků rychlejšího šíření onemocnění covid-19 na veřejné zdraví. U značné části ohrožených lze totiž díky dokončenému očkování či prodělání nemoci předpokládat odpovídající imunitní odpověď. Chybí tak důvod pro zavedení plošných restrikcí vůči dětem a zdravým dospělým, pro něž covid-19 nepředstavuje vážné zdravotní riziko. Odpůrce nevysvětlil, proč zasahuje do základních práv a svobod celé společnosti namísto toho, aby usiloval o vyšší proočkovanost rizikových skupin. Z mimořádného opatření není dále zřejmé, jak má školské zařízení postupovat, pokud pedagogický pracovník nahlásí pozitivní výsledek testu. Rovněž není vysvětlena rozdílná délka platnosti RT-PCR a antigenních testů.

[9] Navrhovatelka označila mimořádné opatření také za neproporcionální. Odpůrce odkázal na „*zvýšený počet denně nově diagnostikovaných případů*“, což činí u téměř všech mimořádných opatření. Ke dni vydání mimořádného opatření však zjevně nehrozila přetíženost nemocničních kapacit. I z denních počtů nově diagnostikovaných případů bylo zřejmé, že bude testováním odhaleno ještě méně pozitivních případů než na konci školního roku. Výsledky testování ukazují, že se nemuselo vůbec uskutečnit a nemělo takřka žádný vliv na veřejné zdraví. Není navíc zřejmé, proč odpůrce z působnosti mimořádného opatření vynechal studenty vyšších odborných škol, zatímco na jejich zaměstnance se mimořádné opatření vztahovalo. Odpůrce rovněž poukazoval na hrozbu zavlečení dalších variant koronaviru na území České republiky, aniž by vysvětlil, jaké varianty má

na mysli, a zda lze Českou republiku od nějaké mutace fakticky ochránit. Na nebezpečí nových mutací a pravděpodobnou neúčinnost vakcinace se lze odvolávat donekonečna. Navrhovatelka nechápe, jak chtěl odpůrce mimořádným opatřením předejít případnému omezení standardního chodu škol za situace vysoké proočkovanosti nejrizikovějších skupin obyvatelstva a nízké rizikovitosti nemoci covid-19 pro ostatní. Nadto tato možnost spadá pouze do pravomoci vlády po vyhlášení nouzového stavu. Dle navrhovatelky má mimořádné opatření rovněž diskriminační charakter. Bez bližšího vysvětlení se nevztahuje na konkrétní vyjmenované typy škol, neuznává laboratorně potvrzenou přítomnost protilátek jako doklad o bezinfekčnosti a zavádí pravidla pro netestované osoby. Pravděpodobnost infekčnosti u netestovaných a testovaných osob je přitom téměř srovnatelná.

[10] Dne 22. 9. 2021 obdržel Nejvyšší správní soud doplnění návrhu, v němž navrhovatelka rozvinula svou dřívější argumentaci. K aktivní legitimaci doplnila, že jí vedení školy uložilo, aby dohlížela na testování studentů, což ji připravovalo o čas, který mohl být věnován výuce anglického jazyka. Rovněž jí bylo uloženo, aby dohlížela na dodržování povinného nošení prostředků ochrany dýchacích cest, které považuje za nesmyslné. Tím byla vystavena do krajně nepříjemných situací. Dále navrhovatelka zpochybnila pravomoc odpůrce nařídít testování žáků a studentů na základě § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví a vymezila se proti závěrům uvedeným v rozsudku ze dne 6. 5. 2021, č. j. 5 Ao 1/2021 - 65. Polemizovala rovněž nad smysluplností toho, proč povinnosti stanovené mimořádným opatřením platily pouze do 10. 9. 2021, přestože počty nakažených a hospitalizovaných za deset dní účinnosti opatření vzrostly. Dovídala z toho, že testování nebylo vůbec potřebné. To vše podle ní svědčí o nepřezkoumatelnosti mimořádného opatření. Opět zdůraznila, že důraz má být kladen na proočkování rizikových osob, nikoliv na další omezování společnosti.

III.

[11] 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. Dále uvedl, že mimořádné opatření vydal podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví a odkázal na judikaturu, z níž dovodil svou pravomoc nařídít podle uvedeného ustanovení testování zaměstnanců škol. Přestože opatření nebylo vydáno podle pandemického zákona, bylo přezkoumáno v souladu s jeho § 3 odst. 7. Dne 2. 9. 2021 byla vládě předložena ke schválení *„Zpráva poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky o opatřeních učiněných ve stavu pandemické pohotovosti - za období od 16. srpna do 31. srpna 2021“*. Dle odpůrce není mimořádné opatření ani vnitřně rozporné. Jasně z něj vyplývá, že zaměstnanec, který nedoložil některou z požadovaných skutečností, musel při pobytu ve školském zařízení dodržet další stanovené povinnosti, jako nošení prostředků ochrany dýchacích cest, zákaz zpěvu atd. Dále odpůrce zdůraznil, že cílem mimořádného opatření bylo odhalit velikost

pokračování

virové nálože v dotčené populaci po letních prázdninách, během kterých dochází ke zvýšení sociálních kontaktů, zachytit případná ohniska nákazy, která by se mohla stát zdrojem šíření onemocnění covid-19 v populaci, a minimalizovat rozsah případných restriktivních opatření při šíření tohoto onemocnění. Rozdílná doba platnosti RT-PCR a antigenních testů byla stanovena s ohledem na míru jejich spolehlivosti a na dobu, po kterou je daným testem možno zachytit pozitivní osobu. Odpůrce se rovněž vymezil proti tomu, že by onemocnění covid-19 nebylo již nebezpečné a zdůraznil, že kolektivní imunita nebyla dosud dosažena. Vysvětlil, že vyšší odborné školy nebyly do působnosti mimořádného opatření zahrnuty s ohledem na odlišný začátek a konec školní výuky. Školy zřízené Ministerstvem spravedlnosti byly vyňaty s ohledem na jejich nízký počet, kvůli kterému by nebyly pro zjištění virové nálože významné. Výjimka pro školy zřizované při zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy pak byla stanovena s ohledem na to, že děti a žáci v těchto školách jsou v homogenním kolektivu, který se nemění a má omezené kontakty mimo objekty těchto zařízení, a to i během prázdnin. V případě škol při zdravotnickém zařízení byla výjimka stanovena proto, že v těchto školách jsou děti hospitalizované, a tudíž absolvovaly vyšetření na onemocnění covid-19. Dále se odpůrce obsáhle vyjádřil k problematice neuznávání laboratorně naměřené hodnoty protilátek. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud odmítl návrh na zrušení celého mimořádného opatření pro nedostatek aktivní procesní legitimace, respektive aby zamítl návrh na zrušení čl. XVII. mimořádného opatření.

IV.

[12] 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 a osobou oprávněnou.

[13] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval splněním další podmínky řízení, a to aktivní legitimace navrhovatelky k podání návrhu na zrušení celého mimořádného opatření. Bez jejího splnění se Nejvyšší správní soud nemůže případem věcně zabývat, a je povinen návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Posouzením aktivní legitimace za obdobné procesní situace se Nejvyšší správní soud zabýval již v usnesení ze dne 7. 12. 2021, č. j. 7 Ao 25/2021 - 48. I v tam posuzované věci napadla navrhovatelka, která byla zaměstnancem školy (rovněž učitelka) celé mimořádné opatření. S ohledem na § 46 odst. 1 písm. c), § 101a odst. 1 a § 101d odst. 2 s. ř. s. a související judikaturu (konkrétně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2021, č. j. 5 Ao 4/2021 - 41) soud konstatoval, že navrhovatelka nebyla aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení, respektive prohlášení nezákonnosti, celého mimořádného opatření. Do jejích práv totiž zasahovala pouze konkrétní ustanovení, v nichž byla upravena práva a povinnosti zaměstnanců, resp. pedagogických pracovníků. V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od těchto závěrů odchýlit a v podrobnostech na uvedené usnesení ze dne 7. 12. 2021 odkazuje.

[14] Navrhovatelce tedy svědčí aktivní legitimace jen vůči těm částem mimořádného opatření, které jí ukládaly konkrétní povinnosti, mohly reálně zasáhnout do její právní sféry a vůči nimž tvrdila myslitelné zkrácení na svých právech. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozsudku, a ve vymezené části návrh navrhovatelky pro nedostatek její aktivní procesní legitimace odmítl [mimořádné opatření s výjimkou čl. XVII.]. Stejně jako v případě usnesení č. j. 7 Ao 25/2021 - 48, soud neshledal důvod k vyzvání navrhovatelky k doplnění návrhu, neboť návrh obsahoval další řádně uplatněné námitky, k jejichž podání navrhovatelka byla aktivně legitimována.

[15] Řadou tvrzení se však Nejvyšší správní soud nezabýval s ohledem na nedostatečnou aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky. Návrh totiž obsahuje z podstatné části prostou obecnou polemiku s postupem odpůrce při řešení epidemie onemocnění covid-19. Navrhovatelka především prezentuje úvahy, jak by podle jejího názoru mělo vypadat správné řešení nastalé situace, resp. v čem je přístup odpůrce chybný. Přestože je její návrh velmi rozsáhlý, po obsahové stránce téměř postrádá konkrétní vazbu na mimořádné opatření, resp. nijak blíže nevymezuje, jak konkrétně mimořádné opatření, jež reguluje primárně podmínky pro zahájení prezenční školní výuky za pokud možno bezinfekčních podmínek, zasahuje do práv či právní sféry samotné navrhovatelky. Na toto vymezení navrhovatelka prakticky zcela rezignovala. Za vymezení zásahu do vlastních práv nelze považovat obsáhlé úvahy ohledně možných negativních dopadů vydaných mimořádných opatření na obecné zdraví, životní prostředí či společnost jako takovou, ohledně účelnosti vynakládání prostředků na testování, obviňování odpůrce ze strašení veřejnosti, poučování o jeho pravomocech ve vztahu k omezení standardního chodu škol, zpochybňování nebezpečnosti nových mutací koronaviru, spekulování o absenci budoucí závažnosti onemocnění covid-19, či prezentování návrhů, na co by se měl odpůrce v boji s epidemií zaměřit.

[16] Uvedené pasáže jsou formulovány do značné míry spekulativně, abstraktně a především pak postrádají tvrzení týkající se konkrétní individuální situace navrhovatelky a zásahu do jejích veřejných subjektivních práv. Jak přitom bylo uvedeno v již zmiňovaném usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, aby byl návrh shledán důvodným, nestačí pouze tvrdit pochybení na straně odpůrce, ale je nezbytně nutné, aby toto pochybení relevantním způsobem zasáhlo do právní sféry navrhovatele. Nejvyšší správní soud může rozhodovat jen o skutečném zásahu do veřejných subjektivních práv navrhovatelky. Zatímco pro posouzení aktivní procesní legitimace při podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy postačí uplatnit konsekventní logická tvrzení o možnosti dotčení veřejných subjektivních práv, aby byl následně návrh rovněž věcně úspěšný, je nutné prokázat, že k takovému dotčení skutečně došlo. Právě toto posouzení totiž představuje věcný přezkum opatření obecné povahy, k němuž nelze dost dobře přistoupit na základě návrhových tvrzení vztahujících se výhradně k obecným účinkům mimořádného opatření či dokonce k celkovému přístupu a postupu odpůrce při řešení koronavirové situace, a nikoli k přímému bezprostřednímu faktickému zásahu do práv navrhovatelky. Soud totiž není povolán k tomu, aby v abstraktní rovině posuzoval povahu nástroje zvoleného odpůrcem k potlačování či předcházení epidemie, ale aby ochránil práva těch, kteří důvodně tvrdí, že byla dotčena nezákonným aktem veřejné správy. Rovněž je nutné uvést, že Nejvyšší správní soud obecně přistupuje k přezkumu mimořádných opatření zdrženlivě. Jeho úlohou je totiž chránit jednotlivce

pokračování

před excesy veřejné správy, nikoliv opatření dotvářet či hledat optimální řešení situace (zde koronavirové), čehož se navrhovatelka svým návrhem evidentně snaží dosáhnout (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2021, č. j. 5 Ao 1/2021 - 65, a ze dne 9. 6. 2021, č. j. 8 Ao 15/2021 - 65).

[17] V případě výše uvedených polemik a úvah navrhovatelka po Nejvyšším správním soudu požaduje, aby posuzoval, zda jsou mimořádná opatření vydávaná odpůrcem v obecné rovině vhodným nástrojem pro zvládnání epidemie. Často se ani nevěnuje problematice, která je nyní mimořádným opatření upravena. Zabývá se např. dopady distanční výuky, povinným očkování rizikových skupin, úvahami o rozdělování společnosti atd. Jak ovšem vyplývá z výše uvedeného, takovými námitkami se Nejvyšší správní soud nemůže s ohledem na rozsah přezkumu zabývat.

[18] Totéž platí i ve vztahu k námitkám týkajícím se znevýhodnění osob, u kterých byla v krvi zjištěna přítomnost protilátek proti koronaviru. Navrhovatelka neuvedla a nedoložila, že by mezi tyto osoby patřila. Opět tedy žádným způsobem netvrdila zásah do své vlastní právní sféry. Po Nejvyšším správním soudu tedy v podstatě požaduje, aby v uvedeném rozsahu posuzoval, zda mimořádné opatření nepřiměřeně nezasáhlo do práv osob odlišných od navrhovatelky. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 7 Ao 21/2021 - 46, takový postup je nutné považovat za „*actio popularis*, tedy žalobu ve veřejném zájmu, neboť navrhovatelka nebrojí proti porušování svých práv, ale namítá obecně porušování práv osob, které onemocněly covid-19 prodělaly či které disponují potvrzením o naměřené hladině protilátek. Jak ovšem vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy není oprávněn *actio popularis* podat (srov. usnesení ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Ao 23/2021 - 23, ze dne 27. 5. 2021, č. j. 5 Ao 7/2021 - 169, či ze dne 28. 5. 2021, č. j. 5 Ao 12/2021 - 29).“ Totéž platí také vůči tvrzením navrhovatelky, která se týká dětí, žáků či jejich kolegů. Je jistě chválné, že navrhovatelka má na mysli právo žáků na vzdělání, stejně jako dobré pracovní podmínky svých kolegů. Jak ovšem bylo uvedeno výše, úspěšnost námitek je v případě napadení opatření obecné povahy provázána s prokázáním zásahu do právní sféry samotného navrhovatele. Obecná tvrzení o tom, že jsou na právech kráceny jiné osoby, proto nemohou při posouzení důvodnosti návrhu navrhovatelky obstát.

[19] Jak byla dotčena právní sféra navrhovatelky, není zřejmé ani v případě námitky týkající se nejasnosti postupu školského zařízení v případě, že pedagogický pracovník nahlásí pozitivní výsledek testu. Jeho nahlášením totiž dojde ke splnění povinnosti navrhovatelky stanovené mimořádným opatřením. Žádné navazující povinnosti zasahující do její právní sféry mimořádné opatření nestanovuje, jedná se čistě o úpravu postupu školského zařízení.

[20] Dovozuje-li navrhovatelka nadbytečnost mimořádného opatření s ohledem na počet osob hospitalizovaných v období předcházejícím vydání mimořádného opatření, resp. počet nově diagnostikovaných případů onemocnění covid-19, zcela přehlíží, 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). Jak přitom uvedl Nejvyšší správní soud

v nedávném usnesení ze dne 4. 11. 2021, č. j. 2 Ao 9/2021 - 155, jehož předmětem byl přezkum mimořádného opatření vydaného ve stejnou dobu: „*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*“ (důraz přidán). K tomu Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 4. 11. 2021, č. j. 7 Ao 20/2021 - 46, v případě nyní napadeného opatření doplnil, že „*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.*“

[21] Nejvyšší správní soud se již zabýval i rozlišováním doby platnosti antigenních a RT-PCR testů. K této otázce ve výše zmiňovaném rozsudku č. j. 7 Ao 21/2021 - 46 uvedl: „*Z napadeného mimořádného opatření přitom plyne, že důvodem rozdílného přístupu k uznávání platnosti antigenních a RT-PCR testů jsou jejich podstatné rozdíly v diagnostické citlivosti a v rychlosti získání výsledků. Tyto vlastnosti, zejména nižší citlivost antigenního testu, lze v daném případě považovat za dostatečný důvod pro provedení tří antigenních testů oproti dvěma RT-PCR testům, a rovněž pro rozlišení délky platnosti jednotlivých vyšetření, kdy na jednu stranu trvá získání výsledků RT-PCR testu déle, na druhou stranu má vyšší spolehlivost. V případě obou testů je tak evidentně pracováno s určitou mírou rizika, kdy u antigenních testů je tato zjevně dána nižší citlivostí, pročez je kladen důraz na vyšší četnost oproti RT-PCR testům. S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že odůvodnění rozlišování doby platnosti antigenních a RT-PCR testů v posuzovaném mimořádném opatření plně dostojí požadavkům na přezkoumatelnost.*“ Nutno dodat, že ani v případě této námitky navrhovatelka neozřejmila, jakým způsobem by uvedené rozlišování platnosti testů, mohlo v případě nynějšího mimořádného opatření být jen hypoteticky zasahovat do jejich práv.

[22] K výtkám ohledně zatěžování životního prostředí nadměrnou spotřebou zdravotnických prostředků lze odkázat na usnesení ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Ao 23/2021 - 23, a ze dne 20. 8. 2021, č. j. 2 Ao 5/2021 - 25, jimiž Nejvyšší správní soud odmítl obsahově obdobné návrhy pro nedostatek aktivní procesní legitimize.

pokračování

[23] V případě výše uvedených námitek a polemik tedy navrhovatelka neunesla břemeno tvrzení, že by v daném rozsahu mimořádné opatření jakkoliv zasahovalo do jejích práv.

[24] Navrhovatelka dále obsáhle argumentovala, že mimořádné opatření nebylo fakticky vydáno podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, ale podle pandemického zákona. Cílem této argumentace bylo prokázat, že odpůrce byl v případě mimořádného opatření povinen postupovat v souladu s § 3 odst. 7 pandemického zákona, tj. nejméně jednou za 2 týdny od jeho vydání je přezkoumat a pokud pominuly nebo se změnily důvody pro jeho vydání bezodkladně je zrušit nebo změnit. Navrhovatelka tedy v návrhu nenamítala, že by odpůrce neměl dostatek pravomoci k vydání mimořádného opatření. Naopak výslovně uvedla: „*Samotný fakt, že odpůrce nesprávně označil právní normu, z níž odvozuje svou pravomoc vydat čl. XVII. napadeného opatření, nezpůsobuje nezákonnost napadeného opatření.*“ Rozlišení, podle kterého ustanovení odpůrce opatření vydal, považovala za podstatné pouze pro posouzení důvodnosti námitek, zda byl odpůrce povinen přezkoumat mimořádné opatření dle § 3 odst. 7 pandemického zákona, a pokud ano, zda této povinnosti dostál. Soud se proto nezabýval polemikou navrhovatelky ohledně pravomoci odpůrce nařídít testování žáků a studentů uvedenou v doplnění návrhu ze dne 22. 9. 2021, neboť se jedná o nepřípustné rozšíření návrhu o další návrhové body (srov. § 101b odst. 2 s. ř. s.). Krom toho navrhovatelka není v postavení dotčených skupin (k tomu viz výše). Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že pravomocí odpůrce vydat napadené mimořádné opatření se podrobně zabýval v rozsudku č. j. 7 Ao 21/2021 - 46, a v podrobnostech na něj odkazuje.

[25] Argumentaci navrhovatelky, že je třeba mimořádné opatření zrušit pro nesplnění povinnosti stanovené v § 3 odst. 7 pandemického zákona, Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou. Jak bylo uvedeno výše, omezení dopadající na navrhovatelku stanovená mimořádným opatřením platila pouze od 1. 9. 2021 do 10. 9. 2021. Delší platnost měla toliko organizační ustanovení upravující postup školských zařízení a jednotlivých osob v případě pozitivního testu. Sporné povinnosti tedy platily pouze 10 dní. Ustanovení § 3 odst. 7 pandemického zákona sice spojuje interval přezkumu mimořádných opatření s okamžikem jejich vydání, nelze však pominout okolnosti projednávané věci. Mimořádné opatření bylo vydáno ve vztahu k určité události (návratu dětí a žáků do škol), a to v relativně velkém časovém předstihu. S ohledem na důvody vydání mimořádného opatření, jehož cílem bylo zjistit virovou nálož po návratu z letních prázdnin a snížit riziko šíření onemocnění covid-19 ve školských zařízeních, je přitom zřejmé, že v tomto ohledu nemohlo ode dne vydání až do prvního testování dojít ke změně situace. O posouzení nutnosti a účelnosti mimořádného opatření bylo možné začít uvažovat právě až po návratu dětí do škol, tedy po okamžiku, kdy začaly působit účinky mimořádného opatření. Jinými slovy, mimořádné opatření bylo s ohledem na jeho specifickou úpravu reálně možné přezkoumat až v okamžiku, kdy již proběhlo testování a odpůrce mohl vyhodnotit nezbytnost a přínosnost stanovených povinností. Jakýkoliv předchozí přezkum opatření by měl s ohledem na jeho smysl a cíl toliko zcela formální charakter. Případné nesplnění takové formální kontroly mimořádného opatření by tedy nemohlo představovat pochybení, jež by mělo vést k jeho zrušení či prohlášení za nezákonné. Posouzení, zda je odpůrce oprávněn nařídít testování zaměstnanců školských zařízení podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nebo podle § 2 odst. 2

písm. m) pandemického zákona, tedy nemohlo mít v případě napadeného mimořádného opatření vliv na důvodnost návrhu. Je však třeba apelovat na odpůrce, aby s ohledem na nejednotnost právní úpravy mimořádných opatření vždy řádně a plně označil všechna ustanovení, o něž opírá svou pravomoc k jejich vydání, zvláště pak týkají-li se různých skupin obyvatelstva. Nejvyššímu správnímu soudu je ostatně z úřední činnosti známo, že odpůrce v mimořádných opatřeních často kombinuje § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví s § 2 odst. 2 písm. m) pandemického zákona, a to v případě opatření nařizujících testování zaměstnanců a další povinnosti (viz např. rozsudek ze dne 28. 6. 2021, č. j. 6 Ao 7/2021 - 126). Bylo by vhodné, aby byl odpůrce při formulaci mimořádných opatření konzistentní, a nevznikaly tak nejasnosti ohledně právního podkladu pro jejich vydání.

[26] Navrhovatelka dále namítla, že odpůrce předložil vládě mimořádné opatření ke schválení bez jeho odůvodnění, přestože mu Nejvyšší správní soud tento nedostatek již vytkl v rozsudku ze dne 16. 8. 2021, č. j. 10 Ao 17/2021 - 53. Zde však soud jasně konstatoval, že: *„Uvedené ustanovení (§ 3 odst. 3 pandemického zákona) žádné další podmínky pro nařízení (vydání) mimořádného opatření nestanoví. Předchozí souhlas vlády přitom zákonodárce zamýšlel jako určitou pojistku v podobě rozhodování ve sboru, že nedojde při nařizování mimořádných opatření podle pandemického zákona či zákona o ochraně veřejného zdraví k nepřiměřenému zásahu do práv dotčených osob (viz důvodová zpráva k § 3 pandemického zákona; podrobně též bod 21 rozsudku NSS ze dne 22. 4. 2021, č. j. 6 Ao 11/2021 - 48). Podle názoru NSS tedy odpůrce postupoval při vydání napadeného opatření v souladu se zákonem stanoveným způsobem, jelikož zákon nepředpokládá žádné specifické požadavky na formu návrhu mimořádného opatření, k jehož nařízení dává vláda potřebný předchozí souhlas. Současně však vyzývá odpůrce, aby v případě nařizování dalších mimořádných opatření předkládal vládě návrh opatření včetně jeho odůvodnění. Byť jsou povinnosti ukládané mimořádným opatřením zjevné již z výrokové části opatření, až spolu s řádným zdůvodněním může sbor ministrů dostat účelu předpokládaného § 3 odst. 3 pandemického zákona“* (důraz přidán). Nejvyšší správní soud nemá důvod se od citovaných závěrů jakkoliv odchýlit. Posuzované mimořádné opatření je jednoduché a srozumitelné. Důvody k jeho vydání do určité míry vyplývají přímo ze stanovených povinností. Přestože je tedy vhodné, aby odpůrce předkládal vládě ke schválení mimořádná opatření včetně odůvodnění, v posuzovaném případě nelze v jeho postupu shledat vadu, která by představovala porušení zákona vedoucí k nutnosti zrušit mimořádné opatření či je prohlásit za nezákonné.

[27] Důvodná není ani námitka týkající se absence vedení správního spisu. Ve výše citovaném rozsudku č. j. 10 Ao 17/2021 - 53 Nejvyšší správní soud uvedl, že nevedení spisu *„nemusí bez dalšího způsobit nezákonnost napadeného opatření, zvlášť jedná-li se o dokumenty, které nebyly podkladem rozhodnutí, důležitá je v tomto ohledu kvalita odůvodnění opatření, založená též na odborné kompetenci ministerstva (rozsudek č. 4 As 301/2020 - 147, body 57 až 59, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, bod 113, nebo též rozsudek ze dne 20. 5. 2021, č. j. 10 Ao 1/2021 - 148, bod 54)“* (důraz přidán). V rozsudku ze dne 26. 10. 2021, č. j. 7 Ao 23/2021 - 47, přitom Nejvyšší správní soud konstatoval, že odpůrce *„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*

pokračování

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.“ Shledal tedy odůvodnění přezkoumávaného mimořádného opatření dostatečným, pročez nezbyvá než konstatovat, že absence vedení správního spisu nemůže v nynějším případě způsobit nezákonnost mimořádného opatření.

[28] V posledně citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud shledal za dostatečnou rovněž analýzu aktuální epidemické situace. Uvedl, že odpůrce „jasně vymezil, z jakých údajů (hodnot) vycházel. Poukázal na aktuální počty případů, vývojové tendence epidemie či hodnoty proočkovanosti v jednotlivých věkových skupinách. Skutečnost, že k uvedeným hodnotám neuvedl konkrétní zdroje, není rozhodná. Sporné údaje spadají do působnosti odpůrce jakožto vrcholného orgánu ochrany veřejného zdraví. V mimořádném opatření jsou řádně uvedeny, včetně konkrétních hodnot, a navrhovatelce nic nebrání v tom, aby je odpovídajícím způsobem zpochybnila a uvedla, v čem případně hodnoty uváděné odpůrcem neodpovídají skutečnosti.“

[29] Nejvyšší správní soud musí dát navrhovatelce za pravdu v tom, že čl. XVII. trpí určitými formulačními nedostatky, neboť úzce gramatický výklad tohoto článku skutečně budí dojem, že bez doložení skutečností stanovených v odst. 1 mohou nastat dva následky, jež se na první pohled vzájemně vylučují: zaměstnanci nebude umožněna osobní přítomnost na pracovišti (odst. 1), resp. zaměstnanec bude muset po dobu výkonu činnosti (tj. na pracovišti) používat ochranný prostředek dýchacích cest (odst. 2). Jak nicméně ve své judikatuře zdůrazňuje Ústavní soud, gramatický výklad je pouhým prvotním přiblížením se k aplikované právní normě. Například v nálezu ze dne 20. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1133/07, Ústavní soud ke gramatickému výkladu uvedl, že „Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“ To, jak chápat povinnosti stanovené v čl. XVII. mimořádného opatření přitom dostatečně jasně vyplývá již z jeho odůvodnění: „Tatáž pravidla preventivního testování se pak týkají také zaměstnanců škol a školských zařízení (školní družina, školní klub, školní jídelna). Vzhledem k tomu, že se děti a žáci podrobují preventivnímu testování, je nezbytné k zachování účelu preventivního testování, aby zaměstnanci škol a školských zařízení podléhali stejným podmínkám jako děti a žáci. Na rozdíl od dětí a žáků je však ve skupině zaměstnanců škol mnohem vyšší míra proočkovanosti částečně dána i prioritizací této skupiny osob v samotném počátku zahájení vakcinace. V případě, že očkování neabsolvovali (nedoloží certifikát o dokončeném očkování), musí se ve škole prokázat negativním výsledkem vyšetření na onemocnění covid-19 nebo dokladem o proděláním nemoci do 180 dní od prvního pozitivního výsledku testu. Pokud se neprokáží, musí nosit po celou dobu pobytu ve škole ochranný prostředek dýchacích cest, kterým je respirátor (se stanovenými výjimkami). Tato pravidla platí pouze po dobu preventivního testování.“ Mimořádné opatření, které není klasickou právní normou, je přitom třeba chápat jako celek, tedy zohlednit právě i odůvodnění, které je jeho nedílnou součástí. Vedle toho lze následky nedoložení skutečností požadovaných v čl. XVII. odst. 1 dovodit i na základě systematiky celého mimořádného opatření, resp. především na základě

jeho provázání s čl. I, který upravuje obdobně povinnosti žáků a studentů. S ohledem na uvedené považuje Nejvyšší správní soud mimořádné opatření za srozumitelné. Je zřejmé, že pobyt ve školském zařízení byl zaměstnancům umožněn za obdobných podmínek jako dětem a žákům, byť tyto povinnosti byly formulovány vůči zaměstnancům s určitými nedostatky. Ani tuto námitku tedy neshledal soud důvodnou.

[30] Žádné nejasnosti neshledal Nejvyšší správní soud ani v otázce, jak bylo nutné postupovat v případě pozitivního výsledku testu u nepedagogických zaměstnanců. Pokud tito měli pozitivní antigenní test, byli v souladu s čl. IX. mimořádného opatření povinni podstoupit konfirmační RT-PCR test. Na situace, kdy byl tento konfirmační test pozitivní, pak dopadalo mimořádné opatření ze dne 2. 3. 2021, č. j. MZDR 40555/2020-4/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření ze dne 14. 6. 2021, č. j. MZDR 40555/2020-7/MIN/KAN. V souladu s uvedenými opatřeními byla takovým nepedagogickým pracovníkům nařízena izolace. Jako logické se přitom jeví, že mimořádné opatření nahlíželo na běžné zaměstnance ve srovnání s pedagogickými pracovníky jako na méně rizikové kontakty ve vztahu k žákům a studentům. U pedagogických pracovníků byla zdůrazněna a předpokládána vyšší intenzita kontaktu s žáky a studenty, přičemž mimořádné opatření zohledňovalo, zda daný pedagogický pracovník „2 dny před provedením testu nebo 2 dny po provedení testu osobně poskytoval vzdělávání nebo školské služby dětem nebo žákům v dané třídě, oddělení nebo skupině“ (viz čl. XVII. odst. 3). Situace byla v tomto ohledu posuzována obdobně jako v případě žáků a studentů, neboť rozhodující bylo poskytování služeb ve vymezeném kolektivu. V případě, že by pedagogický pracovník v rozsahu uvedených dní tyto služby neposkytoval, bylo by na něj v konečném důsledku nahlíženo jako na řadového nepedagogického zaměstnance, neboť by nebyl povinen nahlásit pozitivní výsledek školskému zařízení, pouze by na něj stejně jako na nepedagogické pracovníky v případě pozitivního RT-PCR testu dopadalo výše uvedené mimořádné opatření č. j. MZDR 40555/2020-4/MIN/KAN a byla by mu nařízena izolace.

[31] Navrhovatelka dále obecně zpochybnila opatření zavedená pro netestované osoby. Touto problematikou se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudcích č. j. 7 Ao 21/2021 - 46, a č. j. 7 Ao 23/2021 - 47. Neshledal přitom, že by opatření zavedená vůči netestovaným osobám měla diskriminační charakter, přičemž věc posuzoval ve vztahu k žákům a studentům, u nichž by bylo na místě posuzovat případnou nepřiměřenost zásahu přísněji. Naopak v rozsudku č. j. 7 Ao 23/2021 - 47 aproboval systematiku mimořádného opatření, dle které testování představovalo primární povinnost, ze které se bylo možné vyvázat splněním povinností sekundárních, které rovněž vedly ke snížení rizika přenosu onemocnění covid-19. Mimořádné opatření bylo vystavěno právě na tom, že riziko může být sníženo buď testováním, či alternativně očkováním, proděláním nemoci či nošením prostředků ochrany dýchacích cest a plněním dalších povinností stanovených mimořádným opatřením. Bylo přitom na navrhovatelce, jakou možnost pro snížení rizika nákazy zvolila. Její argumentace, spočívající v tom, že v době vydání respektive účinnosti mimořádného opatření byla prevalence onemocnění nízká a rozdíly v pravděpodobnosti přenosu onemocnění mezi testovanými a netestovanými osobami minimální, pak úzce souvisí s tím, že opatření nemusí být vydáno jen v případě existence epidemie, ale také proto, aby bylo jejímu případnému vzniku předcházeno, jak bylo uvedeno výše. Cílem opatření přitom mj. zjevně bylo zabránit vzniku ohnisek

pokračování

v jednotlivých školách, ke kterému by mohlo dojít právě i při nízkém výskytu onemocnění v populaci. To, že v podzimním období může dojít k šíření onemocnění v populaci, bylo navíc známo již z předchozího roku, kdy právě taková situace nastala. Nadto tak, jak se odpůrce snažil snížit riziko přenosu onemocnění covid-19 testováním, snažil se je snížit také u netestovaných osob právě požadavkem na splnění alternativních povinností. V tomto postupu proto Nejvyšší správní soud neshledal diskriminaci netestovaných osob.

[32] Další námitky směřovaly proti vymezení působnosti mimořádného opatření, ze které odpůrce stanovil výjimku vůči konkrétním typům školských zařízení. Navrhovatelka se touto výjimkou cítila být diskriminována a namítla, že nebyla dostatečně odůvodněna. Sporná výjimka byla stanovena v čl. XVI. mimořádného opatření a dopadala na školy zřizované Ministerstvem spravedlnosti, školy zřízené při zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, základní školy při zdravotnickém zařízení a školy, kterým Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy stanovilo odlišnosti v organizaci školního roku tak, že první vyučovací den je nejdříve 13. září 2021. Již při zběžném pohledu na uvedený výčet je zřejmé, že výjimka se týkala velmi specifických škol. V případě škol zřizovaných ministerstvem spravedlnosti a škol zřízených při zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy je zjevné, že se jedná o zařízení, u nichž je dána vysoká stabilita kolektivu, který má navíc omezenou možnost kontaktu s běžnou populací. Jedná se převážně o osoby ve výkonu trestu, případně o děti, které jsou na základě rozhodnutí soudu v ústavní či ochranné výchově. V případě škol při zdravotnických zařízeních je rovněž zřejmý důvod stanovení výjimky již s ohledem na typ školského zařízení. Jedná se totiž o zařízení, ve kterých se zpravidla vzdělávají děti a žáci se zdravotním oslabením nebo dlouhodobě nemocní umístění v příslušném zdravotnickém zařízení. Opět se tedy jedná o kolektivy s nižším rizikem kontaktu s širokou veřejností, které navíc podléhají testování na základě své přítomnosti ve zdravotnických zařízeních. V případě škol, u kterých byl první vyučovací den stanoven nejdříve na 13. 9. 2021, je pak zjevné, že tyto školy nespádají do časové působnosti mimořádného opatření. Nelze tedy než konstatovat, že důvodnost výjimky při racionálním a logickém prostudování mimořádného opatření vyplývá z povahy zařízení, pro které je výjimka stanovena. Případné další odůvodňování takto evidentních skutečností by vedlo pouze k zneprůhlednění opatření, neboť odpůrce by musel zdlouhavě odůvodnit každou dílčí skutečnost bez ohledu na její jednoznačnost a srozumitelnost. Přestože je tedy na místě obecně trvat na důkladném zdůvodnění mimořádných opatření, nelze než uzavřít, že v tomto konkrétním případě, kdy není sporné to, proč odpůrce nějaké povinnosti zavedl, ale naopak pouze to, proč tyto povinnosti v určitých zařízeních nezavedl, přičemž specifické vlastnosti těchto vymykajících se zařízení jsou zjevné bez nutnosti uvádění dalších skutečností, nebylo nutné se důvodem stanovení této výjimky v mimořádném opatření podrobně zabývat. Naopak se jeví jako přiměřené, že odpůrce k odůvodnění výjimky nepřistoupil, a zjevně vycházel z předpokladu, že adresát mimořádného opatření obvykle disponuje rozumem průměrného člověka, jak je v právu zvykem.

[33] Lichá je pak argumentace navrhovatelky, že mimořádné opatření rozlišuje mezi studenty a zaměstnanci vyšších odborných škol. Personální působnost mimořádného opatření je v tomto ohledu totožná, neboť čl. XVII. stanoví povinnosti pro zaměstnavatele, který je školou či školským zařízením podle čl. I. Je to přitom právě čl. I. mimořádného

opatření, který vymezuje působnost vůči dětem a žákům. Ta je tedy vymezena shodně vůči žákům i zaměstnancům školských zařízení. Irelevantní jsou pak domněnky navrhovatelky, že by se mimořádné opatření mělo vztahovat také na vyšší odborné školy. Tato argumentace směřuje fakticky k tomu, že by měl odpůrce vydávat další opatření, respektive že měl vydat mimořádné opatření v širším rozsahu tak, aby dopadalo do práv dalších osob odlišných od navrhovatelky. Takový postup však není možný, jak Nejvyšší správní soud vysvětlil v usnesení ze dne 7. 12. 2021, č. j. 7 Ao 25/2021 - 48.

[34] Námitky navrhovatelky, že jí bylo uloženo dohlížet na dodržování povinností studenty a na průběh testování při začátku výuky, a že byla nucena vést polemiky se studenty, stejně jako výtky proti rozhodnutí odpůrce ve věci poskytnutí informací, byly uplatněny jako nové návrhové body až v doplnění návrhu. S ohledem na koncentraci řízení upravenou v § 101b odst. 2 s. ř. s. se jimi tedy soud nemohl zabývat. Nutno dodat, že se tyto námitky a výtky zcela mívají s předmětem soudního přezkumu, neboť nesměřují proti povinnostem stanoveným mimořádným opatřením, ale pouze proti organizačnímu postupu zaměstnavatele navrhovatelky a postupu odpůrce při poskytování informací. Rovněž námitky týkající se časového omezení stanovených povinností na období od 1. 9. 2021 do 10. 9. 2021 navrhovatelka uplatnila až v doplnění návrhu, pročež se jimi soud nemohl zabývat.

[35] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že návrh na zrušení čl. XVII. mimořádného opatření odpůrce ze dne 20. 8. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-19/MIN/KAN, respektive návrh na prohlášení uvedeného článku za nezákonný, není důvodný, a proto ho podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[36] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 20. ledna 2022

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu