

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatele: **JUDr. L. H.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, za účasti: **Ing. F. Č.**, o návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 4. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 17. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-51/MIN/KAN, a mimořádného opatření odpůrce ze dne 31. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-52/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovateli **se vrací** soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatel se návrhem ze dne 1. 6. 2021 domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 4. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 17. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-51/MIN/KAN. Pro případ, že by odpůrce v průběhu řízení napadené mimořádné opatření zrušil, soudu rovněž alternativně navrhl, aby deklaroval, že napadené opatření bylo v rozporu se zákonem.

[2] Toto opatření odpůrce vydal na základě § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19. S účinností ode dne 10. 5. 2021 jím až na stanovené výjimky zakázal na vymezených místech pohyb a pobyt všech osob bez prostředků ochrany dýchacích cest, kterými jsou respirátor nebo

obdobný prostředek splňující blíže vymezené požadavky, a uložil zaměstnavatelům povinnost vybavit jimi své zaměstnance.

[3] Odpůrce toto mimořádné opatření v průběhu řízení změnil mimořádným opatřením ze dne 31. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-52/MIN/KAN, a následně jej s účinností ode dne 8. 6. 2021 zrušil mimořádným opatřením ze dne 7. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-53/MIN/KAN.

II. Obsah návrhu, vyjádření osoby zúčastněné na řízení a vyjádření odpůrce

[4] Navrhovatel uvedl, že se cítí být napadeným opatřením odpůrce zasažen ve svých právech, neboť jako zdravý člověk se nemůže bez zakrytí dýchacích cest přiblížit ke svým zdravým sousedům a komunikovat s nimi a nemůže ani bez této ochrany jednat na úřadech. Má za to, že ochrana dýchacích cest obecně vytváří hradby v komunikaci, představuje psychologický prvek ocejchování a ponížení jedince a zasahuje tak do svobody jeho pohybu a do práv na lidskou důstojnost a na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života.

[5] Nezákonnost napadeného opatření navrhovatel spatřuje v nedostatečném odůvodnění a v překročení oprávnění stanoveného v § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Dále zpochybňuje vypovídací hodnotu PCR testování, nezbytnost a proporcionalitu přijatých opatření, nebezpečnost viru SARS-CoV-2, možnost jeho asymptomatického přenosu, použité podkladové studie a upozorňuje na možné škodlivé účinky dlouhodobého nošení ochranných prostředků dýchacích cest.

[6] K výzvě soudu uplatnila svá práva také osoba zúčastněná na řízení. Napadené opatření považuje za disproportionalní, nepřezkoumatelné (důvody odpůrce pro stanovené povinnosti považuje osoba zúčastněná na řízení za nepravdivé) a opomíjející potíže specifické skupiny osob s dechovými obtížemi (např. s astmatem). Osoba zúčastněná na řízení má chronickou rýmu a používání respirátorů zvyšuje její problémy s dechem. Dále rozporuje závažnost situace a poukazuje na to, že odpůrce v napadeném opatření i nadále přes výtky soudů odkazuje na cizojazyčné zdroje. Domnívá se také, že odpůrce nemůže nijak ověřit, zda nošený ochranný prostředek splňuje stanovené parametry a stanovená povinnost je tak nevymahatelná.

[7] Odpůrce ve svém vyjádření poukázal na základní principy přezkumu opatření obecné povahy. Situaci týkající se onemocnění COVID-19 je podle jeho názoru třeba posuzovat komplexně s vědomím, že odborné poznatky o tomto onemocnění se dynamicky vyvíjí. Odpůrce proto všechna opatření zásadně činí na základě všech dostupných (i když omezených) znalostí, které jsou o viru známy v rozhodné době, přičemž si je vědom toho, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné, avšak není možné čekat na to, až bude prokázáno a jednoznačně doloženo, zda je jedno zvažované opatření lepší než jiné. Odpůrce při přijímání opatření sice preferuje ochranu života a zdraví osob, současně však rovněž usiluje o to, aby co nejméně omezil chod společnosti. Při nejasnostech o šíření koronaviru se proto nespolehá na to, že nastane ta optimističtější varianta. Princip proporcionality tedy při přijímání mimořádných opatření provádí tak, že zhodnotí současný stav šíření tohoto onemocnění a na základě dostupných údajů odhadne riziko dalšího šíření. V závislosti na tom pak identifikuje různá opatření schopná zpomalit

pokračování

či zmírnit šíření koronaviru a zvolí ta, která v nejvyšší míře zpomalují toto šíření a zároveň co nejmenším způsobem dopadají na obyvatelstvo.

[8] Odpůrce dále poukázal na to, že námitku absence jeho pravomoci k vydání napadeného opatření shledaly soudy opakovaně nedůvodnou, neboť povinnost nosit ve vymezených prostorech ochranné prostředky dýchacích cest je plně v souladu se smyslem a účelem ustanovení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Má rovněž za to, že napadené opatření splňuje požadavky na odůvodnění stanovené v § 3 odst. 2 v zákoně č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (dále jen „pandemický zákon“). Dále poznamenal, že si je vědom rozdílu mezi pozitivitou a onemocněním, avšak i judikatura Nejvyššího správního soudu podle něj potvrdila, že osoba pozitivně testovaná je osobou podezřelou z nákazy a jako taková může představovat riziko šíření infekce pro své okolí. Otázku validity PCR testování považuje vzhledem ke stanoveným povinnostem za irelevantní.

[9] Odpůrce nesouhlasí s tím, že by nošení roušek představovalo zdravotní rizika a poukazuje na názor Světové zdravotnické organizace (WHO), podle níž nošení těchto ochranných prostředků nezpůsobuje nedostatek kyslíku a ani jinou klinicky relevantní fyziologickou zátěž pro organismus. Odpůrce si je vědom existence protichůdných odborných názorů na nošení těchto ochranných prostředků. Nelze však jednoznačně určit, který z nich je správný a takové posouzení není podle odpůrce ani úkolem soudu. V rámci principu předběžné opatrnosti a v zájmu větší ochrany životů a zdraví občanů se proto přiklonil k těm studiím a doporučením významných odborných organizací, které tvrdí, že nošení roušek má pozitivní vliv na prevenci přenosu koronaviru. Odpůrce má za to, že případná rizika spojená s nošením prostředků ochrany dýchacích cest jsou neporovnatelně nižší než rizika spojená s nekontrolovatelně se šířící epidemií. Připouští sice, že nošení respirátoru může u některých pacientů (zejména těch se závažnou diagnózou postižení plic) vyvolat pocit, že respirátor tzv. „neudýchají“, u ostatních jde však pouze o subjektivní, psychicky podmíněný pocit obtíží, který nemůže být důvodem pro nepoužívání ochrany dýchacích cest. Takový přístup by totiž vylučoval používání např. dezinfekce rukou u osob, kterým tento prostředek vysušuje kůži, nebo neumožňoval provést výtěh z nosohltanu u dětí, neboť i ten zákrok je nepříjemný a může způsobovat obtíže. Napadené opatření tedy považuje za vhodné, potřebné a přiměřené, neboť v době jeho účinnosti neexistovalo mírnější opatření, které by bylo schopné dosáhnout stanoveného cíle.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud je k přezkumu napadeného mimořádného opatření povolán na základě § 13 pandemického zákona ve spojení s § 101a a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Předně lze konstatovat, že návrh byl podán včas a že k jeho podání v rozsahu povinností a výjimek stanovených v čl. I. bodech 1 až 3 napadeného opatření byl navrhovatel aktivně procesně legitimován. O splnění této podmínky neměl soud pochyb, neboť napadené mimořádné opatření v době své účinnosti se stanovenými výjimkami mj. zakazovalo pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest v podstatě všem osobám starším dvou let pohybujícím se na území státu mimo své bydliště či ubytování. Dotýkalo se tak výkonu všech běžných činností realizovaných mimo bydliště a bezprostředně tak ovlivňovalo uplatňování práv a svobod všech adresátů včetně

navrhovatele, který logicky konsekventně a myslitelně popsal, jakým způsobem byla jeho právní sféra napadeným opatřením dotčena. Pokud jde o povinnost zaměstnavatelů vybavit své zaměstnance dostatečným množstvím ochranných prostředků dýchacích cest stanovenou v čl. I. bodě 4 napadeného opatření, navrhovatel netvrdí, že by jí byl jakkoli dotčen. Touto částí napadeného opatření tedy nemůže být zkrácen na svých právech.

[11] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda lze meritorně rozhodnout o předloženém návrhu na vyslovení nezákonnosti napadeného mimořádného opatření, neboť rozsudkem ze dne 5. 5. 2022, č. j. 3 Ao 4/2021-119, již v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona na návrh jiného navrhovatele vyslovil, že napadené mimořádné opatření odpůrce bylo v rozporu se zákonem.

[12] Tuto otázku přitom Nejvyšší správní soud již zodpověděl v usnesení ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021-43 (a taktéž v navazující judikatuře), když uvedl, že takový návrh je třeba odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení. Třetí senát Nejvyššího správního soudu neshledal žádný důvod k odchýlení se od závěrů této judikatury, a proto přijaté závěry přebírá i pro předloženou věc.

[13] Podmínkou řízení je existence předmětu řízení. Jeho odpadnutí je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, pro které soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[14] V případě řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (kterým je i napadené mimořádné opatření) může k odpadnutí předmětu řízení dojít i tím, že správní soud v jiném řízení zruší napadené opatření obecné povahy nebo jeho část. Zrušení opatření obecné povahy má účinky *erga omnes*, neboť, i když se jedná o správní akt konkrétní co do předmětu, okruh jeho adresátů je vymezen obecně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010-44). Tomu ostatně odpovídá i povinnost soudu, aby ve věci, jejíž rozhodnutí závisí na posouzení zákonnosti napadeného mimořádného opatření a v případě, že o této otázce probíhá řízení, přerušil řízení a vyčkal rozhodnutí o návrhu na jeho zrušení (§ 13 odst. 5 pandemického zákona).

[15] Pandemický zákon však soudu umožňuje přezkoumat i takové mimořádné opatření, které bylo v průběhu řízení zrušeno novým opatřením obecné povahy (§ 13 odst. 4 pandemického zákona). V takovém případě tedy neodpadá předmět řízení (jímž je přezkum zákonnosti napadeného opatření), neboť soud může deklaratorním výrokem vyslovit, že napadené mimořádné opatření bylo v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133). Tento deklaratorní výrok má však stejně jako výrok o zrušení opatření obecné povahy účinky *erga omnes*, neboť účinky deklaratorního rozhodnutí nedopadají pouze na toho navrhovatele, k jehož návrhu soud nezákonnost napadeného opatření deklaroval, ale i na všechny jeho potenciální adresáty, jichž se vady mimořádného opatření rovněž týkaly.

[16] V ostatních řízeních o návrzích na deklaraci nezákonnosti daného mimořádného opatření proto v rozsahu, který odpovídá výroku deklaratorního rozsudku, materiálně dojde k vyprázdnění předmětu řízení, neboť žádný jiný navrhovatel by již nemohl dosáhnout lepšího výsledku, než je dřívější deklarace nezákonnosti s účinky *erga omnes* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2014, č. j. 3 As 133/2013-60). Lze

pokračování

tedy uzavřít, že deklaratorní výrok ve smyslu § 13 odst. 4 pandemického zákona působí *erga omnes*, tj. i vůči ostatním navrhovatelům, kteří se svým návrhem rovněž domáhali deklarace nezákonnosti. Tyto návrhy je proto třeba odmítnout stejně, jako v případě zrušení opatření obecné povahy v jiném řízení pro odpadnutí předmětu řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[17] Takto ovšem může soud postupovat pouze tehdy, pokud se navrhovatel domáhá deklarace nezákonnosti v rozsahu, v jakém soud nezákonnost opatření obecné povahy již deklaroval. Je přitom nerozhodné, zda soud deklaroval nezákonnost opatření obecné povahy nebo jeho části pro nedostatek pravomoci nebo působnosti pro jeho přijetí, pro procesní pochybení při jeho přijímání nebo z hmotně právních důvodů. Neměl-li totiž odpůrce pravomoc či působnost pro přijetí daného opatření nebo nepřijal-li je zákonem stanoveným způsobem, dotýkají se tyto vady i toho navrhovatele, který namítá jeho celkovou či částečnou nezákonnost z hmotněprávních důvodů, popřípadě jeho nepřiměřenost. I v těchto případech by totiž za situace existujícího opatření vedl tento závěr ke zrušení napadeného opatření, a proto odpadá předmět řízení bez ohledu na konkrétní tvrzenou nezákonnost dalšími navrhovateli. Není proto žádný důvod nevztáhnout shodné účinky i na deklaraci nezákonnosti. Takový postup je v konečném důsledku rovněž v souladu se zásadou hospodárnosti soudního řízení, neboť v opačném případě by mohlo být posuzováno velké množství obdobných návrhů bez toho, aby to navrhovatelům přineslo lepší postavení v jejich právech, než kterého bylo docíleno již první deklarací nezákonnosti. Pokud však soud prozatím nedeklaroval nezákonnost mimořádného opatření v plném rozsahu, kterého se navrhovatel domáhá, musí ve zbývajících částech samozřejmě přezkum provést (srov. usnesení NSS ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021-43).

[18] V předložené věci navrhovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že mimořádné opatření odpůrce specifikované v bodě 1 tohoto usnesení bylo v rozporu se zákonem. Toto opatření však Nejvyšší správní soud již jako celek za nezákonné prohlásil, a to rozsudkem ze dne 5. 5. 2022, č. j. 3 Ao 4/2021-119. Účinky tohoto rozsudku dopadají i na navrhovatele v nyní projednávané věci, což v konečném důsledku tedy znamená materiální vyprázdnění předmětu řízení. Nejvyšší správní soud proto výrokem I. rozhodl tak, že návrh navrhovatele odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu řízení. Nedostatek aktivní procesní legitimace k podání návrhu v rozsahu čl. I. bodu 4 napadeného opatření by v případě existence předmětu řízení vedl v souladu s § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. k odmítnutí této části návrhu jako návrhu podaného v této části osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[19] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, jestliže soud návrh odmítl.

[20] Soud předložený návrh odmítl pro odpadnutí předmětu řízení, neboť rozsudkem č. j. 3 Ao 4/2021-119 již nezákonnost napadeného mimořádného opatření odpůrce deklaroval. Skutečnost, že navrhovatel v podstatě nemůže ovlivnit, v jakém pořadí Nejvyšší správní soud o jednotlivých věcech rozhoduje, považuje Nejvyšší správní soud za důvod zvláštního zřetele hodný, jenž v případě odmítnutí návrhu z uvedeného důvodu umožňuje soudu přiznat v souladu s § 60 odst. 8 s. ř. s. navrhovateli náklady řízení,

přestože mu (navrhovateli) zákon toto právo v případě odmítnutí návrhu nepřiznává. V předložené věci však navrhovateli žádné náklady nevznikly, a proto soud výrokem II. rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[21] Podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, platí, že „[b]yl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek“. Nejvyšší správní soud proto rozhodl výrokem III. tak, že navrhovateli vrátí soudní poplatky ve výši 5 000 Kč ve lhůtě stanovené v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

[22] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou ji soud uložil. V předložené věci soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto výrokem IV. rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 26. května 2022

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu