



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Michala Bobka v právní věci navrhovatele: **Nezávislé odbory Teva Czech Industries**, se sídlem Ostravská 305/29, Opava, zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 5. 1. 2022, č. j. MZDR 461/2022-1/MIN/KAN, ve znění opatření ze dne 14. 1. 2022, č. j. MZDR 461/2022-2/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh na vyslovení nezákonnosti opatření obecné povahy odpůrce ze dne 5. 1. 2022, č. j. MZDR 461/2022-1/MIN/KAN, ve znění opatření ze dne 14. 1. 2022, č. j. MZDR 461/2022-2/MIN/KAN, **se v části čl. III., čl. IV., čl. VII. bodu 2., čl. VIII. a čl. IX. o d m í t á .**
- II. Ve zbylé části se návrh **z a m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Výše označeným opatřením ze dne 5. 1. 2022 (dále jen „opatření č. 1“) stanovil odpůrce všem zaměstnancům povinnost se dvakrát týdně testovat antigenními testy. Obdobnou povinnost stanovil také osobám samostatně výdělečně činným, osobám v pozici orgánu nebo člena orgánu právnické osoby a zaměstnaným osobám ve výkonu trestu. Zároveň stanovil určité výjimky, povinnost zaměstnavatelů vést evidenci, hlásit

zaměstnance, kteří test nepodstoupí nebo mají pozitivní výsledek, orgánu ochrany veřejného zdraví a další související povinnosti.

[2] Výše označeným opatřením ze dne 14. 1. 2022 (dále jen „opatření č. 2“) upravil část opatření č. 1 týkající se vedení evidencí a jejich poskytování orgánům ochrany veřejného zdraví.

II. Obsah návrhu a vyjádření odpůrce

[3] Navrhovatel napadá výše označená opatření odpůrce a požaduje je pro nezákonnost zrušit, případně nezákonnost deklarovat.

[4] Hlavním důvodem nezákonnosti je dle navrhovatele jeho nepřezkoumatelnost. Tu spatřuje v několika částech. Předně mu není zřejmý účel vydání opatření, odůvodnění pak neobsahuje ani část o proporcionalitě. Odůvodnění není ani využití antigenního testování namísto vysokých laboratorních kapacit přesnějšími PCR testy. Další důvody nepřezkoumatelnosti spatřuje v tom, že odůvodnění nesplňuje požadavky judikatury vztahující se ke zpracování osobních údajů. V další části namítá, že mu není zřejmé, proč se musí testovat i očkovaní zaměstnanci, když podle jiného účinného opatření odpůrce jsou považováni za bezinfekční. Zároveň poukazuje na nedostatečný obsah správního spisu.

[5] Další námitka se vztahuje k rozsahu pravomoci odpůrce stanovit povinnost nahlašovat zaměstnance, kteří se odmítnou testování podrobit, a rozporu opatření s ochranou osobních údajů zaměstnanců. Navrhovatel má za to, že uložené zpracování osobních údajů je mimo zákonný rámec a že žádný zákon nestanovuje povinnost zaměstnanců test podstoupit – umožňuje pouze stanovit zaměstnavatelům povinnost testování provádět. Zároveň poukazuje i na absenci zákonného zmocnění pro odpůrce, aby mohl nařídít zaměstnavateli „udávat“ své zaměstnance, kteří se nepodrobí testování.

[6] Odpůrce ve svém vyjádření poukazuje na komplexnost situace a jejího posuzování, dynamický vývoj poznatků, preferenci ochrany života a zdraví osob, při současné snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti a princip náležité opatrnosti. Testování považuje v boji s pandemií za klíčové, jelikož umožňuje včas zachytit ohniska a zasáhnout. Ze studie provedené ve dvou odběrových centrech vyplývá, že správnost výsledku antigenních testů je 95 %, a i s ohledem na další vlastnosti jsou tedy dostatečně spolehlivé. Účelem opatření není zachytit všechny nakažené osoby (to ostatně ani není možné), ale minimalizovat riziko šíření viru identifikací bezpříznakových osob. S poukazem na judikaturu soudu k tomuto uzavírá, že antigenní testy jsou vhodným prostředkem. Co se bezinfekčnosti očkovaných osob týče, odpůrce poukazuje na to, že očkování především zabraňuje závažnému průběhu, nikoliv nákaze. Proto má smysl testovat i očkované osoby, jelikož i přes neexistenci vážných symptomů je vhodné je identifikovat a umístit do karantény. Vnímavější jedinci by takové štěstí mít nemuseli.

[7] V replice navrhovatel opět poukazuje na problémy antigenních testů, zacházení s očkovanými osobami, chybějící pravomoc odpůrce, nevedení správního spisu a princip proporcionality.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

pokračování

[8] Nejvyšší správní soud napadené opatření přezkoumal podle § 13 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), ve spojení s § 101a až 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Návrh je z části nepřijatelný pro absenci aktivní legitimace navrhovatele a z části nedůvodný.

III.a K aktivní procesní legitimaci navrhovatele

[10] Předně se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda byly splněny podmínky aktivní procesní legitimace. Jinak by návrh odmítl.

[11] Aktivní procesní legitimací navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření se soud již opakovaně zabýval, přičemž shledal, že je odborovou organizací oprávněnou hájit zájmy svých členů a dalších zaměstnanců společnosti Teva Czech Industries s.r.o., na niž dopadají povinnosti v části napadeného opatření (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2021, č. j. 6 Ao 2/2021-160, odst. [45]; a tam citovaný rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133, č. 4187/2021 Sb. NSS, odst. [35] až [41]). Navrhovatel je tak obecně aktivně procesně legitimován.

[12] Ve vztahu k napadenému opatření je ovšem legitimován pouze částečně. Na rozdíl od právě citovaných případů totiž napadené opatření nestanovuje povinnosti pouze zaměstnancům a zaměstnavatelům, ale vztahuje se zároveň i na osoby samostatně výdělečně činné (čl. III. a čl. VII. bod 2. opatření), na osoby, které jsou orgánem nebo členem orgánu právnické osoby, pokud nejsou zaměstnanci této právnické osoby (čl. IV. a čl. VII bod 2. tamtéž), a na Vězeňskou službu ČR (čl. VIII. tamtéž). Zároveň upravuje vztah případných speciálních mimořádných opatření vůči napadenému opatření (čl. IX.). V tomto rozsahu není navrhovatel aktivně procesně legitimován, jelikož se na něj tam stanovené povinnosti nevztahují. To ostatně ani netvrdí. Na tomto závěru nic nemění ani recentní judikatura Ústavního soudu (nález ÚS ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21, body 25. až 27.).

[13] V tomto rozsahu tak Nejvyšší správní soud návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Ve zbylé části návrhu je navrhovatel aktivně legitimován.

III.b K přezkoumatelnosti opatření a podkladům ve spise

[14] Hlavní linií argumentace navrhovatele je nepřezkoumatelnost opatření (jakkoliv to někdy označuje za otázku přiměřenosti), jelikož nemá být zřejmý jeho cíl a absentuje hodnocení přiměřenosti. Odůvodnění dle jeho názoru zároveň nedostává požadavkům judikatury ve vztahu k ochraně osobních údajů a podkladům ve spise. Nemá být ani zřejmé, proč se používají antigenní testy místo PCR testů a testují se i očkované osoby. Tyto námitky nejsou důvodné.

[15] Nejvyšší správní soud předně připomíná, že pokud nesezná důvody, které odpůrce vedly k přijetí konkrétního opatření, je vyloučeno, aby se mohl věcně zabývat jeho zákonností a případně přiměřeností. Takové opatření by bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (k požadavku na odůvodnění opatření srov. rozsudek NSS č. j. 8 Ao 1/2021-133, odst. [88] až [102]). Přezkoumatelností opatření se přitom soud podrobněji zabývá jen u těch napadených částí, u nichž tuto námitku navrhovatel uplatnil v konkrétnější podobě, anebo tam, kde nepřezkoumatelnost opatření brání jeho posouzení v rozsahu uplatněného návrhového bodu (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2021, č. j. 8 Ao 7/2021-44, odst. [33]).

[16] Účel nyní napadeného opatření je seznatelný již z jeho hlavičky, kde odpůrce uvádí, že opatření nařizuje „*k ochraně obyvatelstva před dalším rozšířením onemocnění covid-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2*“. Na to podrobněji navazuje odůvodnění, ve kterém odpůrce uvádí, že je nutné pokračovat v opatřeních, „*která mají za cíl minimalizovat riziko přenosu viru [...] v populaci, včetně pracoviště*“, přičemž toto riziko je z důvodu vánočních a novoročních svátků vyšší. Zároveň je nutné zajistit, „*že v blízké budoucnosti nehrozí riziko opětovného výrazného tlaku na zdravotní systém*“. Odpůrce se pak v odůvodnění vyjadřuje i k proporcionalitě (str. 13 a 14 opatření č. 1).

[17] K namítanému neodůvodnění využití antigenních testů namísto PCR testů odkazuje soud na zbytek věty z odůvodnění napadeného opatření citované navrhovatelem v návrhu, kde je důvod vysvětlen: „*[m]inisterstvo si je vědomo všech zásadních limitů antigenních testů provedených laickou osobou, včetně nezbytnosti potvrzení pozitivního výsledku pomocí RT-PCR testu, nicméně s ohledem na stávající (byť vysokou) laboratorní kapacitu RT-PCR vyšetření a s ohledem na nezbytnost provedení odběru nasofaryngeálního stěru zdravotnickým pracovníkem nepřichází majoritně při takto masivním testování jiný způsob provedení plošného testování v úvahu, než pomocí rychlého antigenního testu určeného pro sebetestování (k použití laickou osobou) (tzv. samotest)*“ (str. 14 opatření č. 1). Následně odpůrce dodává, že „*zajištění antigenního testování je přitom organizačně a technicky snazší než testování PCR testy*“ a že okamžité zjištění výsledku „*vyváží nižší diagnostickou citlivost rychlých antigenních testů (RAT) ve srovnání s RT-PCR testy*“ (str. 15 tamtéž). Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že již v dřívější judikatuře akceptoval vhodnost využívání antigenních testů při plošném testování (rozsudek NSS ze dne 6. 5. 2021, č. j. 5 Ao 1/2021-65, č. 4204/2021 Sb. NSS, odst. [71] a [72]; či rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2021, č. j. 6 Ao 1/2021-323, odst. [56]); nebo rozsudek NSS č. j. 6 Ao 2/2021-160, odst. [92]).

[18] K navrhovatelově velmi povrchní námitce týkající se ochrany osobních údajů Nejvyšší správní soud uvádí, že neupřesňuje, v čem konkrétně shledává opatření nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud nemůže za navrhovatele dohledávat, v kterých ohledech napadená část odůvodnění opatření nedostává požadavkům navrhovatelem citované judikatury. K takto obecně uplatněné námitce nepřezkoumatelnosti proto soud poznamenává pouze tolik, že důvodná by mohla být jen v situaci, kdy by opatření trpělo zcela zjevným nedostatkem odůvodnění – například by takové odůvodnění úplně chybělo (rozsudek NSS č. j. 8 Ao 7/2021-44, odst. [30] a [31]). Tak tomu však v nyní projednávané věci není, jelikož odpůrce se k ochraně osobních údajů vyjadřuje (str. 17 a 18 opatření č. 1 a str. 14 a 15 opatření č. 2).

pokračování

[19] K taktéž obecné námitce ohledně spisu, v souladu s východisky uvedenými o odstavci výše, Nejvyšší správní soud uvádí, že pochybení odpůrce spočívající v nezaložení podkladů do spisu (viz rozsudek NSS ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 As 301/2020-147, odst. [53] až [59]) nemá bez dalšího za důsledek nezákonnost opatření. Jak již soud uvedl dříve, i zde odůvodnění vychází z obecně známých skutečností (např. epidemiologický vývoj onemocnění COVID-19, způsob, jakým se toto onemocnění šíří, apod.) a veřejně dostupných studií a odborných zdrojů. Adresáti tak nejsou zkráceni na možnosti se k nim vyjádřit (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 5. 2022, č. j. 3 Ao 4/2021-119, odst. [36] a [37], a judikaturu tam citovanou).

[20] Konečně se odůvodnění věnuje i otázce testování již očkováných osob. Tato námitka je sice uvedena jako otázka nepřiměřenosti opatření, svým obsahem jde ovšem o namítnutí nepřezkoumatelnosti. Odpůrce v odůvodnění opatření uvádí, že očkování se bude týkat všech zaměstnanců bez ohledu na očkování nebo prodělání nemoci, neboť riziko šíření varianty omikron je velmi vysoké. Ta – na základě dostupných poznatků odkazovaných odpůrcem – má vyšší pravděpodobnost obejit získanou imunitu. Jejich testování tak bude prováděno „pro včasnou a rychlou detekci případů a snížení rizika vzniku lokálních ohnisek nákazy“ (str. 14 opatření č. 1).

[21] Nejvyššímu správnímu soudu je tedy cíl opatření z odůvodnění zřejmý, stejně jako provedení testu proporcionality, vysvětlení nevyužití PCR testů, způsob ochrany osobních údajů a potřebnosti testování očkováných osob. Opatření není nezákonné ani pro absenci podkladů ve spise. Námitka tak není důvodná.

III.c K rozsahu pravomocí

[22] Dále navrhovatel namítá, že odpůrce v několika částech překročil své zákonné pravomoci. Ani tato námitka není důvodná.

[23] K povinnosti zaměstnanců podstoupit testování Nejvyšší správní soud pouze stručně poukazuje na svoji dřívější judikaturu. Z ní plyne, že zaměstnavatel „povinnost podstoupit testování není jinou povinností nad rámec § 2 odst. 2 písm. m) pandemického zákona“ (rozsudek NSS č. j. 6 Ao 2/2021-160, odst. [71]). Pravomoc odpůrce stanovit povinné testování tak má oporu v zákoně (taktéž viz rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2021, č. j. 10 Ao 1/2021-148, odst. [47] a [48]). Tento závěr sdílí i odborná literatura, dle které z uvedeného ustanovení „plynou povinnosti jak pro zaměstnavatele v podobě povinnosti zajistit nařízené testování zaměstnanců, tak pro zaměstnance v podobě povinnosti podrobit se testování“ (HEJČ, David, SVOBODA, Tomáš. Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 47).

[24] K obecné námitce navrhovatele týkající se absence zákonného podkladu pro zpracování osobních údajů Nejvyšší správní soud taktéž poukazuje na své dřívější závěry. Dle nich odpůrce může stanovit vedení určitých seznamů souvisejících s potlačováním epidemie ke kontrole plnění povinnosti hlavní, samozřejmě při splnění dalších podmínek (rozsudek NSS č. j. 8 Ao 1/2021-133, odst. [118]). Navrhovatel přitom proti tomu nevznáší jakékoliv konkrétní tvrzení.

[25] Co se týče pravomoci nařídít poskytnutí informací o zaměstnancích, kteří odmítli testování podstoupit, odkazuje Nejvyšší správní soud na obecnou povinnost všech osob na výzvu sdělovat informace orgánu ochrany veřejného zdraví důležité v zájmu epidemiologického šetření (§ 62a odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Pokud zákon výslovně umožňuje uložit takové povinnosti určité osobě individuálním aktem, pak v případě rozsáhlé epidemie nelze považovat za exces ze zákonných pravomocí odpůrce, pokud jsou stejné povinnosti uloženy hromadně (*mutatis mutandis* rozsudek NSS č. j. 8 Ao 1/2021-133, odst. [83]).

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud shrnuje, že navrhovatel je pouze částečně aktivně legitimován, napadená opatření jsou v rozsahu navrhovatelových námitek přezkoumatelná a odpůrce má ke stanovení povinností zákonný podklad. Proto soud návrh částečně odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a ve zbylé části zamítl jako nedůvodný podle § 101d odst. 2, věty druhé, s. ř. s.

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a 3 s. ř. s. Navrhovatel ve věci neuspěl. Za stranu procesně úspěšnou lze tedy považovat odpůrce, kterému náleží náhrada nákladů řízení proti navrhovateli. Odpůrci však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Zároveň byl-li návrh odmítnut, nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 2. února 2023

JUDr. Radan Malík
předseda senátu