ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatelky: **J. Š.**, zast. Mgr. Jaroslavem Kubou, advokátem se sídlem U Prašné brány 1078/1, Praha 1, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 10. 3. 2022, č. j. MZDR 8789/2022-1/MIN/KAN,

takto:

I. Návrh na zrušení čl. I odst. 1 písm. b) mimořádného opatření odpůrce ze dne 10. 3. 2022, č. j. MZDR 8789/2022-1/MIN/KAN, **se zamítá.**

II. Navrhovatelka **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Odpůrci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se domáhá zrušení čl. I odst. 1 písm. b) mimořádného opatření odpůrce ze dne 10. 3. 2022, č. j. MZDR 8789/2022-1/MIN/KAN (dále jen „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.

[2] Podle čl. I odst. 1 písm. b) napadeného opatření byl s účinností od 14. 3. 2022 všem osobám zakázán pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa), kterými jsou respirátor nebo obdobný prostředek (vždy bez výdechového ventilu) naplňující minimálně všechny technické podmínky a požadavky (pro výrobek), včetně filtrační účinnosti alespoň 94 % dle příslušných norem, které brání šíření kapének (dále jen „respirátor“), a to v prostředcích veřejné dopravy, včetně prostředků silniční dopravy pro cizí potřebu, jejímž předmětem je přeprava osob (zejména taxislužba); v případě lanové dráhy jen, jde-li o uzavřenou kabinu, s výjimkou dětí do 15 let věku, které na těchto místech mohou nosit i jiné ochranné prostředky, kterými jsou zdravotnická obličejová maska nebo obdobný prostředek naplňující minimálně všechny technické podmínky a požadavky (pro výrobek) normy ČSN EN 14683+AC, které brání šíření kapének, pokud se na ně nevztahuje výjimka podle bodu 2.

II. Podstatný obsah návrhu a vyjádření odpůrce

[3] Navrhovatelka uvádí, že napadené opatření je doprovozeno výčtem výjimek v podobě vymezení skupin osob, na které se uvedený zákaz nevztahuje vůbec, či v celém rozsahu. Na navrhovatelku se nicméně žádná z těchto výjimek nevztahuje. Navrhovatelka je občankou České republiky trvale žijící v hlavním městě Praze, kde též podniká. Za účelem výkonu podnikatelské činnosti, ale i uspokojování svých základních životních potřeb (obstarávání zboží či služeb, návštěvy rodinných příslušníků a setkávání s přáteli, cesty do zdravotnických zařízení, za kulturními či jinými volnočasovými aktivitami) využívá prostředky veřejné dopravy, zejména pražské MHD, případně i dopravy regionální. Navrhovatelka nevlastní osobní automobil a současně pro ni ze zjevných důvodů není únosné cestovat za výše uvedenými účely výhradně pěšky. V neposlední řadě má předplacenu časovou jízdenku (kupon) Pražské integrované dopravy, která ji k přepravě MHD opravňuje.

[4] Vzhledem k výše uvedenému je navrhovatelka povinna užívat respirátor takřka každodenně, jelikož nemá pro shora uvedené účely k dispozici žádnou alternativu přepravy než využití veřejné dopravy. V důsledku toho dochází k zásahu do jejích základních práv na svobodu a důstojnost, ochranu zdraví a svobodu pohybu.

[5] Navrhovatelka namítá, že opatření není přiměřené sledovanému cíli - ochrana veřejného zdraví, konkrétně prevence nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2. Navrhovatelka nepopírá ochranu veřejného zdraví jako legitimního zájmu, který v případě nutnosti reagovat na výskyt epidemie závažné choroby musí být veřejnou mocí naplňován, přičemž při tom může docházet – podobně jako v případech kolize jakýchkoliv jiných chráněných zájmů – k jeho dílčímu převážení nad zájmy soukromými, a tedy k omezení jiných základních práv a svobod obyvatel. Dle navrhovatelky je však třeba bezpodmínečně trvat na tom, aby se tak dělo prostředky, které jsou jednak vůbec způsobilé k dosažení sledovaného cíle, což musí být podloženo nezpochybnitelným vědeckým konsenzem, a které také prokazatelně vykazují v tomto směru určitou míru efektivity.

[6] Povinnost zakrytí dýchacích cest ve veřejné dopravě trvala ze všech omezení nejdéle – bezmála dva roky. To je dle navrhovatelky více než dlouhá doba na to, aby byl její efekt

dostatečně prozkoumán, veřejností byl seznatelný a panovala na něm odpovídající shoda napříč odbornou veřejností podložená vědeckými důkazy. Odůvodnění napadeného opatření sice odkazuje na jisté množství autoritativních zdrojů, z žádného z nich se ale nepodává, do jaké míry (a zda vůbec) může povinnost zakrytí dýchacích cest toliko ve veřejné dopravě přispívat k naplnění sledovaného cíle (zamezení šíření epidemie). Relativně obecné postuláty ohledně možného přínosu používání ochrany dýchacích cest ve vnitřních prostorech nelze v tomto směru považovat za dostatečné, jelikož lidé se podobným způsobem (s obdobnou intenzitou kumulace osob) běžně setkávají na celé řadě jiných míst. Nelze přitom odhlédnout od skutečnosti, že předcházející opatření tuto povinnost také ukládala pro značně široké spektrum dalších vnitřních prostor a situací, přičemž odůvodnění napadeného opatření žádným způsobem neobjasňuje, proč v jejich případě již předmětná povinnost potřebná nadále není, zatímco ve veřejné dopravě ano.

[7] Je notorietou, že interakce člověka ve společnosti s sebou přináší širokou paletu nejrůznějších rizik, například nákazy infekční chorobou, a to nejen ve veřejné dopravě. Zvážení, zda se jim jedinec vystaví, nebo přijme opatření na jejich snížení (jakým může být např. zakrytí dýchacích cest), spadá právě do sféry jeho osobní autonomie – jinými slovy, není úkolem státu, aby navrhovatelku chránil proti její vlastní vůli. Opačný přístup pak představuje porušení práva navrhovatelky nejen na svobodu, ale i lidskou důstojnost ve smyslu čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Především však napadené opatření zásadním způsobem podceňuje negativní dopady zakrývání dýchacích cest na lidské zdraví, přičemž opomíjí relevantní prameny, které jsou za tím účelem k dispozici. Jediná studie, na niž je v této souvislosti v odůvodnění napadeného opatření odkazováno, se zabývá jen poměrně úzkým okruhem možných zdravotních dopadů. Relativně krátkodobé a nárazové zakrývání dýchacích cest může dle uvedených závěrů přispět i k poměrně závažnému poškození zdraví navrhovatelky z dlouhodobého hlediska. Stejně tak je nepochybné, že syndrom MIES (syndrom vyčerpání vyvolaný maskou) představuje bezprostřední narušení zdraví navrhovatelky, a tedy i zásah do práva na ochranu zdraví dle čl. 31 Listiny. Dále napadaná část opatření významně zasahuje do práva navrhovatelky na svobodu pohybu dle čl. 14 odst. 1 Listiny. S ohledem na faktickou nevyhnutelnost použití veřejné dopravy navrhovatelkou je fakticky postavena každodenně před dilema, zda se povinnosti zakrytí dýchacích cest podrobit, a tedy se vystavit riziku poškození svého zdraví, nebo povinnost porušit s rizikem uložení pokuty až do výše 200 000 Kč za spáchání přestupku, nebo zamýšlenou cestu vůbec neuskutečnit. V důsledku toho omezuje napadené opatření navrhovatelku v řadě dalších oblastí jeho života a tomu odpovídajících práv (jako je právo na podnikání či právo na soukromý a rodinný život), jejichž realizace je fakticky podmíněna cestováním za využití veřejné dopravy.

[8] V neposlední řadě znemožňuje předmětná povinnost využívání přepravy prostředky Pražské integrované dopravy v rozsahu, k němuž je navrhovatelka smluvně oprávněna svým jízdním dokladem, jelikož představuje podmínku, kterou přepravní řád, resp. Smluvní přepravní podmínky PID neznají. Omezení práv jednotlivce za účelem ochrany ostatních členů společnosti totiž neznamená, že jí jsou předmětná základní práva veřejnou mocí toliko propůjčována na základě jejího volného uvážení. V situaci, kdy určitá aktivita sama o sobě zakázána zákonem není, není přípustné, aby byla jednotlivci zakázána bez legitimního důvodu nepřímo fakticky, což je situace, v níž se navrhovatelka nachází.

[9] Odpůrce předně považuje návrh za zjevně neopodstatněný a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021-157, ve kterém soud dospěl k závěru, že povinnost nosit respirátor je účinný, potřebný a přiměřený nástroj k potlačování a prevenci epidemie nemoci covid-19. Odpůrce má za to, že navrhovatelka nevznáší žádné nové argumenty, které dosud nebyly podrobeny soudnímu přezkumu.

[10] Taktéž odpůrce považuje návrh za nedůvodný. Současný stav odborného poznání jednoznačně podporuje význam nošení ochranných pomůcek (zakrytí úst a nosu) v prevenci šíření nákazy COVID-19. Povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest byla zachována mimo jiné ve veřejných dopravních prostředcích proto, že jde z epidemiologického hlediska o jedno z nejrizikovějších míst, a to především z pohledu koncentrace velkého počtu osob na malém vnitřním prostoru. Lidé jsou ve veřejných dopravních prostředcích v blízkém kontaktu a je často na rozdíl od jiných vnitřních prostor nemožné dodržovat bezpečné rozestupy. Pokud takto musí cestovat po dlouhou dobu, zvyšuje se riziko nákazy.

[11] K námitkám ohledně skutečnosti, že používání roušek je v boji s epidemií nevhodné, odpůrce uvedl, že funkčností respirátorů se již opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud a vyslovil, že funkčnost respirátoru coby prostředku snižujícího pravděpodobnost nákazy se již stala notorietou, a odkázal na rozsudek ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021-157, a usnesení ze dne 4. 11. 2021, č. j. 2 Ao 15/2021-94. Efektivita respirátorů (a dalších srovnatelných ochranných prostředků dýchacích cest) v boji proti šíření viru SARS-CoV-2 tak byla opakovaně prokázána.

[12] K námitkám navrhovatelky ohledně zdravotních rizik spojených s nošením ochranných prostředků dýchacích cest uvádí odpůrce, že nošení roušky dle názoru WHO nezpůsobuje nedostatek kyslíku ani žádnou jinou klinicky relevantní fyziologickou zátěž pro organismus. Samozřejmě je možné, že nošení respirátoru může vyvolat u některých jedinců bez ohledu na to, zda mají nějaké průvodní onemocnění či nikoliv, pocit diskomfortu při dýchání, avšak pouhý subjektivní pocit obtíží je těžko prokazatelný a může být spíše psychicky podmíněný, a to zejména u přecitlivělých jedinců. Výzkum na téma zdravotních potíží z důvodu používání ochrany dýchacích cest, případně jiného použití osobních ochranných prostředků, se převážně soustředí na pracovníky ve zdravotnictví.

[13] Odpůrce je toho názoru, že případná rizika spojená s nošením prostředků ochrany dýchacích cest jsou neporovnatelně nižší než rizika spojená s nekontrolovatelně se šířící epidemií. Napadené opatření se snaží zdraví celé společnosti chránit. Zásadní je také výjimka zakotvená v bodě 2 písm. j) napadeného opatření pro ty, kteří ze závažných zdravotních důvodů nemohou nosit respirátor, případně ani jiný prostředek ochrany dýchacích cest. Ta zajišťuje, aby tam, kde hrozí intenzivnější zásah do práva na ochranu zdraví, lékař posoudil, zda převažují rizika plynoucí z nákazy onemocněním covid-19, nebo negativní účinky nošení respirátoru (roušky), a případně vydal potvrzení, že ze zdravotních důvodů je osoba povinnosti nosit ochranný prostředek zproštěna. Navíc navrhovatelka neuvádí nic o svém zdravotním stavu a o tom, jak jí konkrétně zasahuje tato povinnost do práva na ochranu zdraví, návrh obsahuje pouze obecná tvrzení. Napadené opatření sleduje ochranu zdraví a života obyvatel, což je ostatně tzv. pozitivním závazkem státu. Navrhovatelka namítá omezení svobody pohybu. Dle odpůrce je pohyb omezen

pouze tím, že je stanovena podmínka nošení respirátoru. Toto omezení bylo s ohledem na cíl napadeného opatření přiměřené, nejedná se o intenzivní zásah do práv dotčených osob.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] 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.

[15] Napadené opatření bylo v průběhu řízení zrušeno (mimořádným opatřením ze dne 13. 4. 2022, č. j. MZDR 8789/2022-2/MIN/KAN, s účinností od 14. 4. 2022), což však nebrání jeho přezkumu a případnému vyslovení nezákonnosti navrhovatelkou označených částí opatření (§ 13 odst. 4 pandemického zákona).

[16] O návrhu na zrušení napadeného opatření soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), bez nařízení jednání, neboť navrhovatelka i odpůrce s tímto postupem vyslovili souhlas a soud jednání za účelem provádění dokazování nenařizoval; vycházel ze samotného mimořádného opatření a jeho odůvodnění, včetně dokumentů v něm uvedených, jež lze mít za obecně dostupné a tvořící v širším pojetí součást spisové dokumentace, kterou se podle konstantní judikatury správních soudů zpravidla dokazování neprovádí (srov. *mutatis mutandis* např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2382/2011 Sb. NSS).

A. Aktivní procesní legitimace

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda je navrhovatelka procesně legitimována k podání návrhu na zrušení napadeného opatření.

[18] 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.*

[19] 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 napadeným 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).

[20] Z návrhu vyplývá, že navrhovatelka dovozuje svou aktivní procesní legitimaci zejména z toho, že jí napadené opatření ukládá povinnost zakrýt si dýchací cesty po dobu pobytu na vymezených místech předepsanými ochrannými prostředky. Tím má být omezena její důstojnost, svoboda pohybu, jakož i právo na zdraví. Navrhovatelka tedy konsekventně a logicky tvrdí možnost dotčení svých subjektivních práv napadeným opatřením. Napadené opatření se dotýká výkonu většiny běžných činností realizovaných mimo bydliště na vymezených místech, a povinnost nosit ochranné prostředky tak ovlivňuje uplatňování svobody pohybu, práva na ochranu soukromého a rodinného života, jakož i práva na ochranu zdraví. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že právní sféra navrhovatelky mohla být napadeným opatřením v rozsahu, v jakém jí ukládá povinnosti, dotčena, a navrhovatelka je tedy aktivně procesně legitimována k podání návrhu na jeho zrušení.

[21] Výše uvedenému odpovídá i nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21, v němž se uvádí:

„26. Pro využívání různých služeb (ať jde o lázeňskou péči, návštěvu restaurací, kin, koncertů, či využití veřejné dopravy) je typické, že jejich právní režim je založen synallagmatickým právním vztahem, tedy takovým vztahem, v němž mají práva i povinnosti všechny strany. Veřejnoprávní zákaz činit to, k čemu (by) se zavázala jedna ze stran, automaticky znamená, že se druhá strana nemůže domoci svého práva (či nemůže splnit svoji povinnost) vzniklého z tohoto právního vztahu. Zákaz poskytování lázeňské léčebně rehabilitační péče pro pacienty nutně vede k tomu, že takovou péči nemohou využívat, protože nebude nikdo, kdo by jim ji nabídl a poskytl. Stejně tak zákaz mířený na pacienty, podle kterého by jim bylo zakázáno takovou péči využívat, by dopadal i do práv poskytovatelů této péče, jelikož by sice službu nabízet a poskytovat mohli, ale nikdo by ji nemohl využívat. Jak se již ukázalo i v případech, v nichž rozhodoval Nejvyšší správní soud, hranice pro vymezení adresátů opatření obecné povahy je velmi tenká a naprostou většinu zákazů je možné formulovat tak, aby byl zákaz uložen jen jedné straně, avšak dopad měl i na stranu druhou. Přijetím výkladu "přísnější" judikaturní větve by tak tvůrce opatření obecné povahy (v posuzovaném případě vedlejší účastník řízení) mohl téměř libovolně určovat, které subjekty jsou procesně aktivně legitimované.

27. Jak již Ústavní soud uvedl výše, zásah do práv navrhovatele musí mít určitou kvalitu a souvislost s opatřením obecné povahy. Podle Ústavního soudu je výkladem respektujícím právo na soudní přezkum takový výklad, podle kterého znemožňuje-li opatření obecné povahy faktickou realizaci obsahu dvoustranného (či vícestranného) právního vztahu, je nutné připustit aktivní procesní legitimaci všem stranám tohoto (potenciálního) právního vztahu, nejenom té, které byla uložena povinnost, nýbrž i straně, které bylo v důsledku uložení takové povinnosti odňato právo se něčeho domáhat. Toto kritérium odpovídá dikci § 101a odst. 1 s. ř. s. a umožňuje domoci se soudního přezkumu všem osobám, kterým bylo fakticky zasaženo do jejich práv. Jeho aplikací nedojde k přílišnému rozšíření aktivní procesní legitimace, jelikož bude stále vyžadováno, aby navrhovatel ‚logicky konsekventně a myslitelně [tvrdil] možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy'.“

B. Obecná východiska přezkumu

[22] Podle § 13 odst. 3 pandemického zákona, je-li návrh zjevně neopodstatněný, soud jej mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením odmítne.

[23] Nejvyšší správní soud se přezkumu mimořádných opatření týkajících se povinnosti nosit ochranu dýchacích cest již věnoval např. v rozsudcích ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021-112, ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 Ao 12/2021-81, ze dne 27. 7. 2021, č. j. 8 Ao 17/2021-63, a ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 Ao 25/2021-51. Žádný z těchto rozsudků nezrušil mimořádné opatření ani nevyslovil jeho nezákonnost proto, že nebylo vydáno v situaci probíhající nebo hrozící epidemie onemocnění covid-19. V rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021-157, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že povinnost nosit respirátor (stanovená tehdy mimořádným opatřením odpůrce č. j. MZDR 15757/2020-56/MIN/KAN) je účinný, potřebný a přiměřený nástroj k potlačování a předcházení epidemie onemocnění covid-19. Soud tehdy shledal, že mimořádné opatření zasahuje do práv jednotlivců v únosné míře a současně stanoví výjimky, které zajišťují, aby v individuálních případech nepůsobilo nepřiměřené zásahy (bod 78 rozsudku č. j. 2 Ao 7/2021-157).

[24] Nejvyšší správní soud tedy již v minulosti vyslovil, že mimořádné opatření zavádějící povinnost nosit ochranu dýchacích cest jako takové není nezákonné, a shledal obecnou povinnost nosit ochranu dýchacích cest za tehdejší situace přiměřenou, účinnou a potřebnou, a proto se obecnými námitkami směřujícími proti těmto závěrům opětovně nezabýval.

[25] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že neprovádí všeobecný přezkum zákonnosti napadené části daného mimořádného opatření, ale postupuje pouze v rámci mezí a důvodů uplatněných navrhovatelkou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2021, č. j. 8 Ao 22/2021-183). Předmětem nynějšího přezkumu tak byla pouze část opatření odpůrce označeného v záhlaví tohoto usnesení, tedy čl. I odst. 1 písm. b) napadeného opatření. Napadené opatření bylo zrušeno mimořádným opatřením 13. 4. 2022, č. j. MZDR 8789/2022-2/MIN/KAN, s účinností od 14. 4. 2022, proto Nejvyšší správní soud posoudil napadenou část ve smyslu § 13 odst. 4 pandemického zákona.

[26] Nejvyšší správní soud je dle § 101d s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu. Nezákonnost mimořádných opatření tvrdí a prokazuje navrhovatelka.

[27] Pandemický zákon podmiňuje vydávání mimořádných opatření s celostátní působností a za účelem likvidace epidemie covid-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a) trváním stavu pandemické pohotovosti, který může svým usnesením ukončit Poslanecká sněmovna (§ 1 odst. 3 pandemického zákona), b) předchozím souhlasem vlády (§ 3 odst. 3 pandemického zákona) a c) jejich pravidelným přezkumem ze strany odpůrce (§ 3 odst. 7 pandemického zákona), o němž je každé dva týdny informována Poslanecká sněmovna (§ 5 odst. 2 pandemického zákona). Mimořádná opatření podle pandemického zákona jsou tak vedle soudní kontroly podrobena též politické kontrole srovnatelné s kontrolou krizových opatření v době nouzového stavu. Tato skutečnost rovněž svědčí ve prospěch zdrženlivosti soudní moci a upření její pozornosti na potlačení excesů moci výkonné.

[28] V kontextu odůvodňování přiměřenosti mimořádných opatření je nutné zdůraznit, že stejně jako v jiných sporech o proporcionalitě neleží břemeno tvrzení a argumentace od samého počátku na odpůrci. V opačném případě by totiž argument potřebnosti vyžadoval zkoumání nekonečného množství alternativních právních úprav (srov. ONDŘEJEK, Pavel. Proporcionalita opatření přijímaných ve výjimečných stavech. Časopis pro právní vědu a praxi, XXVIII, 4/2020, s. 628). Proces odůvodňování aktů veřejné moci je zásadní zejména pro předcházení jejich zneužití, vyloučení arbitrárnosti a pro ověření, zda je jimi skutečně sledován veřejný zájem, a to legálními prostředky, které jsou způsobilé veřejného ospravedlnění. Tyto požadavky jsou o to naléhavější při vydávání mimořádných opatření, kdy do popředí vystupuje požadavek respektování principů dobré správy v procesu jejich tvorby. Z odůvodnění musí být v souladu s požadavky § 3 odst. 1 a odst. 2 pandemického zákona zřejmé, že mimořádné opatření vychází z řádné analýzy epidemiologické situace a bylo přijato až po vyhodnocení rizik a posouzení proporcionality základních a zjevných zásahů do práv předvídatelných skupin adresátů mimořádného opatření. Důvody, které odpůrce vedly k přijetí mimořádného opatření, musí být součástí odůvodnění, a to v míře alespoň rámcově srozumitelné jeho adresátům (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2021, č. j. 8 Ao 4/2021-75). Teprve v soudním řízení však musí odpůrce v úplném rozsahu a při zohlednění individuální situace navrhovatele ve světle jeho námitek prokázat, že napadené opatření je vhodné, potřebné a přiměřené.

C. Přiměřenost napadeného opatření

[29] Napadené opatření mělo za cíl snížit riziko přenosu koronaviru, a tím předcházet dalšímu šíření onemocnění covid-19 a zhoršování epidemické situace. Napadené opatření nechránilo toliko veřejné statky, ale zejména právo na život a právo na ochranu zdraví zranitelných členů společnosti ohrožených pandemií onemocnění covid-19 (primární chráněná skupina). Tento abstraktní závazek může být v zákonných mezích naplňován skrze mimořádná opatření podle pandemického zákona, a to vedle klasických nástrojů práva soukromého (např. prevenční povinnost) a práva trestního (např. zákaz nedbalostního šíření nakažlivé nemoci).

[30] Z odůvodnění napadeného opatření soud dovozuje, že kýžený efekt opatření, tj. snížení reprodukčního čísla a prevence jeho nárůstu, byl zachován, a to i v případě, že někteří jedinci respirátor nenosili *de lege artis*, tj. typicky bez patřičného utěsnění kolem obličeje. Ačkoliv povinné nošení respirátoru není jediným a dokonalým nástrojem v boji s pandemií onemocnění covid-19, nepochybně snižovalo svou funkcí bariérové ochrany pravděpodobnost přenosu onemocnění covid-19, a to i tehdy, byl-li respirátor užíván částí populace ne zcela správným způsobem. V tomto ohledu bylo způsobilým prostředkem k potlačení epidemie, která ohrožovala práva chráněných skupin.

[31] Jak Nejvyšší správní soud zdůraznil v rozsudku ze dne 8. 4. 2021, č. j. 6 Ao 1/2021-323, při hodnocení proporcionality mimořádných opatření je nezbytné zohlednit nejen povahu kolidujících práv, ale rovněž intenzitu jejich dotčení. 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, zpočátku významně omezovány na svých právech, např. na svobodě pohybu, právu na (včasnou) zdravotní péči, právu na vzdělání apod.

Následná méně intenzivní a krátkodobá omezení některých základních práv, o nichž lze z racionálních důvodů mít za to, že bránila zesílení epidemie onemocnění covid-19, byla nezbytným nástrojem prevence před opakováním intenzivnějších zásahů. Odpůrce při vydávání mimořádných opatření nehledal 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 poměřoval vzájemně konkurující základní práva a hledal cestu jak dostát z nich plynoucím pozitivním závazkům a současně je co nejméně a spravedlivě omezit.

[32] Intenzita omezení svobody pohybu navrhovatelky byla ve srovnání s potenciálními zásahy do práv chráněných skupin relativně nízká. Pohyb navrhovatelky byl omezen toliko na vymezených místech, a to pouze podmínkou povinného nošení respirátoru. Opatření na omezený čas podmiňovalo pohyb na rizikových místech (například v hromadné dopravě, na niž stěžovatelka speciálně poukazovala) 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 dočasnosti tohoto omezení proto nebylo možno hovořit o jeho nepřiměřenosti. Povinnost nošení respirátoru platila pouze v období vysokého rizika šíření onemocnění covid-19 a současně za situace, kdy zdravotní systém teprve nacházel způsoby patřičné reakce na toto nové onemocnění. Povinnost nošení respirátoru byla tedy tehdy ještě přiměřenou reakcí na závažné a současně nové zdravotní riziko.

[33] Navrhovatelkou namítaný zásah do práva na soukromý a rodinný život byl rovněž velice nízké intenzity. Ačkoli lze v obecné rovině a v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva podřadit pod právo na soukromý a rodinný život také právo na vyjádření své osobnosti skrze svůj vzhled, povinnost dočasného zakrytí obličeje respirátorem na vymezených místech zjevně nepředstavovala jeho nepřiměřené omezení.

[34] Nejvyšší správní soud chápe rozhořčení navrhovatelky z omezení spočívajících v povinnosti nošení ochranných prostředků v hromadné dopravě, nicméně při plošném omezování práv cestou mimořádných opatření za účelem ochrany práv členů chráněných skupin je nutné přihlédnout k potřebě povinné prevence. Povinná prevence při ochraně před nákazou měla s přibývajícím časem ustupovat ve prospěch svobody volby a s tím spojené nutnosti unést důsledky s touto volbou spojené; v rozhodné době však ještě existovaly důvody k zachování povinnosti nosit respirátor. Na uvedeném nic nemění ani skutečnost, že tato povinnost nebyla stanovena přímo v přepravních podmínkách. Napadené opatření jakožto mimořádné opatření vydané v době stavu pandemické pohotovosti doplňovalo přepravní podmínky, a zavazovalo tak navrhovatelku při využívání prostředků hromadné dopravy k povinnostem v něm uvedeným – nošení ochranných prostředků dýchacích cest.

[35] Nejvyšší správní soud shrnuje, že tvrzení navrhovatelky nebyla způsobilá přesvědčit Nejvyšší správní soud, že by napadené opatření bylo nepřiměřené. Povinnost nošení respirátoru tam, kde v důsledku kumulace osob na jednom místě a ve stejném čase hrozí zvýšené riziko šíření koronaviru, se jevila být účinným, potřebným a přiměřeným nástrojem potlačování a předcházení epidemie onemocnění covid-19. Nejvyšší správní soud při posuzování přiměřenosti neshledal žádné excesy, napadené opatření do práv

navrhovatelky zasáhlo v dané době ještě únosným způsobem a současně stanovilo výjimky, které zajišťovaly, aby v individuálních případech nepůsobilo nepřiměřené zásahy. Na tomto místě je třeba znovu zdůraznit, že úkolem soudu není posuzovat, zda by jinak nastavené opatření mohlo v tom či onom ohledu v rozhodné době účinkovat lépe nebo vadit méně, to je prostor vyhrazený veřejné správě. Rolí soudu zůstává toliko zhodnotit, zda napadené opatření nebylo z pohledu návrhových bodů nezákonné.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil navrhovatelčiným důvodům pro zrušení, resp. prohlášení napadeného opatření za nezákonné, a její návrh proto v souladu s § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[37] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. Navrhovatelka v řízení neuspěla a odpůrci žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. prosince 2022

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu