

## USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatele: **K. P.**, 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, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. F. Č.**, o návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-56/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 27. 8. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-58/MIN/KAN,

### t a k t o :

- I. V části směřující proti bodům 4 a 5 mimořádného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-56/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 27. 8. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-58/MIN/KAN, **se návrh odmítá**.
- II. Ve zbylém rozsahu **se návrh odmítá** pro zjevnou neopodstatněnost.
- III. Navrhovatel **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Odpůrci **se nepřiznávají** náhrada nákladů řízení.
- V. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Nejvyššího správního soudu dne 30. 8. 2021 domáhá zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-56/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 27. 8. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-58/MIN/KAN (dále též „napadené opatření“). Toto mimořádné opatření bylo vydáno na základě § 80 odst. 1 písm. g) ve spojení s § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném od 27. 4. 2021 (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění covid-19.

## II. Napadené opatření

[2] Podle bodu 1 napadeného opatření byl s účinností od 31. 7. 2021 všem osobám zakázán pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest, kterým je respirátor nebo obdobný prostředek splňující stanovené podmínky (dále jen „respirátor“), a to na vyjmenovaných místech (např. vnitřní prostory staveb jako prodejny, zdravotnická zařízení, školy, galerie, prostředky veřejné dopravy nebo vnitřní prostory provozoven stravovacích služeb). Napadené opatření dále v bodě 2 zakazuje všem osobám pohyb a pobyt bez respirátoru nebo roušky ve všech ostatních v bodu 1 neuvedených vnitřních prostorech staveb, mimo bydliště nebo místa ubytování, kde dochází na stejném místě a ve stejný čas k přítomnosti alespoň 2 osob vzdálených od sebe méně než 1,5 metru, nejedná-li se výlučně o členy domácnosti. Současně napadené opatření upravuje odchylky od zákazů stanovených v bodech 1 a 2 a v bodě 3 výjimky z něj. Výjimky jsou stanoveny pro určité skupiny osob bez dalšího (např. děti, které dosud nezačaly povinnou školní docházku), ve spojení s vymezenou aktivitou (např. při konzumaci potravin, při tréninku atd.) nebo ze zdravotních důvodů. Napadené opatření dále v bodě 4 ukládá všem zaměstnavatelům vybavit zaměstnance ochrannými prostředky dýchacích cest a v bodě 5 ukládá všem poskytovatelům zdravotních služeb povinnost vydat potvrzení osobě, která ze zdravotních důvodů nemůže mít nasazen žádný nebo stanovený ochranný prostředek dýchacích cest.

[3] Napadené opatření bylo změněno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 27. 8. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-58/MIN/KAN, a to s účinností od 31. 8. 2021. Změna se týká ochranných prostředků pro pedagogické pracovníky, vymezení pojmu prostředky veřejné dopravy a výjimek určených pro děti.

## III. Návrh na zrušení mimořádného opatření

[4] Navrhovatel dokládá, že obdržel obě dávky očkování proti onemocnění covid-19.

[5] Navrhovatel žádá, aby Nejvyšší správní soud pro nezákonnost napadené opatření zrušil, případně vyslovil, že je nezákonné, a aby uložil odpůrci nahradit navrhovateli náklady řízení.

[6] Navrhovatel ke své aktivní legitimaci tvrdí, že je napadeným opatřením zásadně omezen ve svobodě pohybu a právu žít se prací, nechce-li ohrožovat svoje zdraví tím, že nebude moci dýchat dostatečně čistý a okysličený vzduch; navíc si musí na své náklady pořizovat respirátory.

[7] Odpůrce podle navrhovatele napadené opatření řádně nezdůvodnil. Bagatelizuje skutečné negativní účinky a nesnaží se svá zdůvodnění podložit vědeckými daty a dostupnými studiemi. Nadto není schopen zdůvodnit, proč by osoby, na které je dle jiných mimořádných opatření nahlíženo jako na bezinfekční (mj. očkované osoby nebo osoby s negativním výsledkem testu), měly nosit ochranu nosu a úst.

[8] Navrhovatel cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2021, č. j. 10 Ao 2/2021 - 107, podle něhož § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví slouží k časově a místně omezeným protiepidemickým opatřením a není plošným nástrojem podobným tomu, jaký má po dobu nouzového stavu k dispozici vláda. Bez toho aby odpůrce doložil, že je zde stále epidemie, není možné daná opatření uplatňovat.

[9] Navrhovatel namítá, že opatření není přiměřené sledovanému cíli a že nezohledňuje zdravotní dopady nošení ochranných prostředků.

pokračování

[10] Podle navrhovatele nedává smysl, aby byla zaváděna plošná omezení, když je v různých obcích a okresech jiný počet nakažených, a není tak možné tvrdit, že je celá republika ohniskem nákazy. V takovém případě nelze argumentovat obecným principem předběžné opatrnosti. Boj s jediným virem není důvodem pro závažné a trvající zásahy do práv, zejména není-li žádná vyhlídka, kdy skončí. Ačkoli samo napadené opatření poukazuje na význam vysoké proočkování, odpůrce z ní nevyvozuje žádné závěry; stejně tak nezohledňuje počty lidí s protilátkami a buněčnou imunitou.

[11] Navrhovatel dále namítá nepřiměřenost napadeného opatření z důvodu nezohlednění postavení osob, které již podstoupily 2 dávky očkování proti onemocnění covid-19 a i podle jiných mimořádných opatření odpůrce se považují za bezinfekční. Odůvodnění napadeného opatření je navíc v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021 - 112, neboť opět neřeší postavení s osob s protilátkami. Osoby, které mají certifikát o dokončeném očkování, jsou podle mimořádného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-22/MIN/KAN, považovány za bezinfekční; odpůrce přitom nevysvětluje, proč tomu tak není u nyní napadeného opatření. Opatření také obsahuje řadu výjimek, které jsou zmatečné a vzájemně se popírají.

[12] Odpůrce podle navrhovatele nezohlednil negativní dopady dlouhodobého nošení roušek a respirátorů. Navrhovatel cituje studie o zdravotních dopadech jejich nošení a dochází k závěru, že to představuje zdravotní riziko. Poukazuje na konkrétní zdravotní rizika od podráždění kůže, tiché hypoxie, hyperkapnie po přehřívání těla a upozorňuje na nebezpečí chemických látek, z nichž jsou vyráběny ochranné prostředky. Napadeným opatřením uložená povinnost proto není přiměřená sledovanému cíli. Respirátory slouží primárně k ochraně svých nositelů, a je tak právem každého se rozhodnout, zda se chce chránit. Tvrzení o ochraně ostatních je s ohledem na přijaté opatření iracionální a neopodstatněné.

#### IV. Vyjádření odpůrce

[13] Podle odpůrce návrh není důvodný. Odpůrce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010 - 73, a zdůraznil, že soud by měl v rámci testu proporcionality postihovat víceméně pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření; nikoli případy, kdy je podle zákona možné vícero řešení a soud dospěje k závěru, že jiné řešení je lepší. Odpůrce je vrcholným orgánem ochrany veřejného zdraví, má k dispozici Státní zdravotní ústav a Ústav zdravotnických informací a statistiky, přičemž Státní zdravotní ústav je zapsaným znaleckým ústavem.

[14] Situaci týkající se zcela nové a bezprecedentní epidemie mimořádně nebezpečného koronaviru je třeba posuzovat komplexně. Nejen pandemie, ale i odborné poznatky o ní se dynamicky vyvíjí, a informace a podklady, které jsou běžně dostupné pro provedení správního uvážení, nejsou v takové situaci zcela k dispozici. Mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví jsou proto vydávána bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Odpůrce činí všechna opatření, včetně napadených aktů, zásadně na základě všech dostupných, i když omezených, znalostí, které jsou o viru známy v době činění jednotlivých opatření, při vědomí, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné a že není možné čekat na to, až bude prokázáno a jednoznačně doloženo, zda je jedno zvažované opatření lepší než jiné. Odpůrce proto při přijímání mimořádných opatření preferuje ochranu života a zdraví osob coby nejdůležitějších základních hodnot, avšak při současně snaze o co nejmenší omezení chodu

společnosti. V případě nejasnosti o šíření či vlastnostech koronaviru se navíc odpůrce nespolehá s ohledem na princip náležité opatrnosti na to, že nastane optimističtější varianta.

[15] Odpůrce provádí test proporcionality a při volbě vhodných opatření volí taková opatření, které dle jeho názoru v nejvyšší míře zpomalují šíření koronaviru a zároveň co nejmenším způsobem negativně dopadají na obyvatelstvo a práva osob. Odpůrce zohledňuje rovněž to, že zatímco tato omezení jsou dočasná, případné explozivní rozšíření infekce covid-19 by mohlo vést k závažným dočasným i trvalým zdravotním následkům velké části populace a k úmrtí desítek až statisíců osob.

[16] Odpůrce nesouhlasí s tvrzením navrhovatele, že populace České republiky je promořena a dosáhla kolektivní imunity a že reprodukční číslo „R“ se stále zmenšuje. Přijímat opatření na úrovni okresů nestačí. Počet očkovaných stále není dostatečný; při nárůstu počtu nakažených by rostl počet hospitalizovaných a došlo by k přetížení zdravotního systému. Očkování sice významně snižuje pravděpodobnost nákazy či přenosu onemocnění covid-19, ale nevylučuje je. Napadené opatření stanoví povinnost nosit ochranu dýchacích cest pouze tam, kde dochází k vyšší koncentraci lidí, a kde je tedy vysoké riziko nákazy. Ke škodlivosti respirátorů odpůrce obsáhle cituje z vyjádření Hygienické stanice hlavního města Prahy k vlivu užívání roušek a respirátorů na lidské zdraví.

## V. Replika navrhovatele

[17] Navrhovatel v replice rozporuje tvrzení odpůrce, že napadené opatření stanoví povinnosti nosit ochranu dýchacích cest pouze tam, kde dochází k vyšší koncentraci lidí. V rámci podnikání není rozlišováno, zda je v provozovně jen navrhovatel, jen prodavačka, popř. zákazníci, a prohlášení odpůrce v jeho vyjádření je proto zjevně nepravdivé. Navrhovateli dále není jasné, proč by nepostačovala regionální omezení; v Rakousku je nošení roušek pro očkované vyžadováno pouze ve Vídni. Odpůrce stále nevysvětlil, proč jsou očkovaní podle jiných mimořádných opatření považováni za bezinfekční, ale stále musí nosit respirátory.

[18] Navrhovatel v další replice doplnil, že odpůrce v novém mimořádném opatření ze dne 27. 10. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-61/MIN/KAN, stanovením výjimky zohledňuje situaci očkovaných pedagogů při poskytování vzdělávání. Podle navrhovatele tím přisvědčil důvodnosti jeho argumentace.

## VI. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[19] Osoba zúčastněná na řízení se k podáním účastníků nevyjádřila, poskytla soudu pouze několikrát aktualizované stanovisko, které je díky četným odkazům na řadu jiných podání a řízení o přezkumu různých mimořádných opatření odpůrce na hranici srozumitelnosti. Konkrétně ve vztahu k napadenému mimořádnému opatření namítá nekonzistentnost veškerých opatření, nemožnost opatřit si lékařské potvrzení pro výjimku podle bodu 3. písm. ee) a diskriminující přístup k ní v porovnání se sportovci, umělci či moderátory majícími z opatření výjimku automaticky. Ve zbytku pouze odkazuje na výhrady vznesené vůči dřívějším opatřením se stejným předmětem regulace, která však již neplatí a nejsou nyní předmětem soudního přezkumu.

pokračování

## VII. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] 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.

[21] Změna napadeného opatření ze dne 27. 8. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-58/MIN/KAN, je vzhledem k obsahu návrhových bodů pro nynější řízení zcela bez významu. Zrušení a nahrazení napadeného opatření podle § 13 odst. 4 pandemického zákona nebrání dalšímu postupu v řízení.

[22] 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.*

[23] Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že právní sféra navrhovatele byla napadeným opatřením dotčena. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[24] Navrhovatel netvrdí, že by byl adresátem povinností uložených v bodech 4 a 5 napadeného opatření zaměstnavatelům a poskytovatelům zdravotních služeb ani že by jimi byl jakkoli dotčen. Touto částí napadeného opatření proto ani nemůže být zkrácen na svých veřejných subjektivních právech. Nejvyšší správní soud proto návrh v tomto rozsahu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[25] Z návrhu vyplývá, že navrhovatel dovozuje svou aktivní procesní legitimaci zejména z toho, že mu napadené opatření ukládá povinnost zakrýt si dýchací cesty po dobu pobytu na vymezených místech předepsanými ochrannými prostředky. Tím má být omezena jeho svoboda pohybu, právo žít se prací a právo na ochranu zdraví. Napadené opatření se dotýká výkonu většiny běžných činností realizovaných mimo bydliště na vymezených místech, a povinnost nosit ochranné prostředky tak ovlivňuje uplatňování jeho subjektivních práv. Navrhovatel konsekventně a logicky tvrdí možnost dotčení svobody pohybu a práva na ochranu zdraví; k dotčení práva žít se prací však navrhovatel netvrdí žádné relevantní skutečnosti.

[26] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že právní sféra navrhovatele mohla být napadeným opatřením v rozsahu, v jakém mu ukládá povinnosti (tj. mimo body 4 a 5), dotčena, a navrhovatel je tedy aktivně procesně legitimován k podání návrhu na jeho zrušení.

[27] Podle § 13 odst. 3 pandemického zákona platí, že *je-li návrh zjevně neopodstatněný, soud jej mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením odmítne. Pokud soud nepostupuje podle věty první, návrh se projednává přednostně.*

[28] Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích již opakovaně podrobně vyložil, že institut zjevné neopodstatněnosti má své místo mj. tam, kde se již ve své rozhodovací praxi obdobnou věcí zabýval, rozhodl zamítavým rozsudkem a nemá důvod se od svého dříve vyjádřeného právního názoru odchýlit. Jedná se o specifický režim soudního přezkumu podle pandemického zákona, jehož účelem je zrychlené a zjednodušené rozhodnutí o návrhu (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2021, č. j. 5 Ao 2/2021 - 52, body 10 - 13, nebo ze dne 8. 7. 2021, č. j. 7 Ao 19/2021 - 19). Postup zvolený v takových případech Nejvyšším správním soudem aproboval i Ústavní soud (viz např. usnesení ze dne 22. 6. 2021, sp. zn. III. ÚS 1482/21, ze dne 28. 7. 2021, sp. zn. III. ÚS 1498/21, či ze dne 17. 8. 2021, sp. zn. II. ÚS 2129/21).

[29] Na základě uvedených východisek přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení nyní podaného návrhu, který je ke dni vydání tohoto rozhodnutí jedním z celkem 13 návrhů napadajících v záhlaví označení mimořádné opatření stanovící povinnost ve vymezených prostorech nosit prostředky ochrany dýchacích cest. Tímto mimořádným opatřením se Nejvyšší správní soud velmi podrobně zabýval při meritorním přezkumu jiného podaného návrhu, který byl svým obsahem a strukturou obdobný nyní projednávanému návrhu a který Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157, zamítl.

[30] Nejvyšší správní soud neshledal důvodu odchýlit se od závěrů přijatých v uvedeném rozsudku a nevidí ani žádný jiný důvod, pro který by bylo rozumné a respektující ekonomii soudního procesu, aby nyní podaný návrh projednal běžnou procedurou. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že návrh je zjevně neopodstatněný.

[31] K obecným východiskům přezkumu mimořádných opatření odpůrce Nejvyšší správní soud odkazuje na body 42 až 46 svého rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157.

#### *A. Přezkoumatelnost napadeného opatření*

[32] Odůvodnění napadeného opatření v souladu s § 3 odst. 2 pandemického zákona zohledňuje aktuální analýzu epidemiologické situace onemocnění covid-19 (část I.), konkrétní míru rizika spojenou s plněním uložených povinností (části II. a III.) a hodnotí přiměřenost zásahů do práv a oprávněných zájmů fyzických a právnických osob (část IV.). Jak Nejvyšší správní soud zdůraznil v již zmiňovaném rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157, vytýká-li návrhovateli odůvodnění absenci vypořádání některých protiargumentů, je třeba zdůraznit, že odůvodnění mimořádných opatření, která jsou svou obecností blízká právním předpisům, by mohlo být vždy delší, podrobnější a dokonalejší; musí však vyhovět obecným požadavkům nastíněným v bodech 42 až 46 citovaného rozsudku. Odůvodnění napadeného opatření zevrubně popisuje epidemickou situaci v České republice se zohledněním relevantních údajů, vysvětluje, proč jsou uloženy povinnosti nezbytné a přiměřené, a odkazuje na relevantní podklady. Napadené opatření ve světle toho návrhu vyhovuje požadavkům pandemického zákona a ob stojí jako přesvědčivý celek, který ve světle tvrzení návrhovatele nezavdává zásadní pochybnosti o procesu jeho tvorby. Nesouhlasí-li návrhovatel s některými závěry odpůrce, bude se soud jeho výhradami zabývat při hodnocení proporcionality napadeného opatření. Úkolem soudu není hodnotit přesnost každého výroku ve vyjádření odpůrce, nýbrž zabývat se věcně napadeným opatřením.

#### *B. Pravomoc k vydání napadeného opatření*

[33] Pravomocí nařít plošné nošení ochranných prostředků dýchacích cest se již zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021 - 112, v bodech 34 - 39, a ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 Ao 12/2021 - 81, v bodech 53 - 54. Dospěl přitom k závěru, že napadené opatření ukládající povinnost zdravým osobám, které nejsou podezřelé z nákazy

pokračování

nepřekračuje meze pravomocí odpůrce podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Nařízení nošení roušek či respirátorů k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění covid-19 je totiž svou osobní působností, předmětem a účelem obdobné jako nařízení mimořádného očkování a preventivního podání jiných léčiv (profylaxe) podle § 69 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví.

[34] Jak Nejvyšší správní soud vysvětlil v citovaném rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157, od těchto závěrů není třeba se odchýlit ani ve světle nyní uplatněné argumentace. Nezbytnou podmínkou uplatnění této pravomoci odpůrce není existence ohniska nákazy, ani trvání epidemie onemocnění covid-19, a soud se proto nebude zabývat tvrzením, že epidemie není. Odpůrce totiž může svou pravomoc využít rovněž za účelem likvidace nebezpečí jejího opětovného vzniku (srov. § 2 odst. 1 pandemického zákona a § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví); napadené opatření přitom výslovně odůvodňuje snahou zabránit jejímu opětovnému nástupu: minimalizací rizik vzniku významných ohnisek nákazy předejít výraznému zhoršení zatím stabilizované epidemické situace.

### *C. Přiměřenost napadeného opatření*

[35] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157, provedl v mezích návrhových bodů test proporcionality a dospěl k závěru, že napadené opatření není nepřiměřené. S odkazem na obecná východiska přezkumu přitom uvedl, že při posuzování přiměřenosti neshledal žádné excesy, napadené opatření do práv adresátů, včetně navrhovatele, zasahuje ještě únosným způsobem a současně stanoví výjimky, které zajišťují, aby v individuálních případech nepůsobilo nepřiměřené zásahy. Současně zdůraznil, že úkolem soudu není posuzovat, zda by jinak nastavené opatření mohlo v tom či onom ohledu účinkovat lépe nebo vadit méně, to je prostor vyhrazený veřejné správě. Rolí soudu zůstává toliko zhodnotit, zda není napadené opatření z pohledu návrhových bodů nezákonné. Autonomní soudní hodnocení, zda jsou jiné, méně invazivní prostředky potlačování epidemie srovnatelně účinné, musí reflektovat institucionální limity soudního přezkumu mimořádných opatření. Použitelných nástrojů veřejné politiky a jejich kombinací je nepřeberné množství, jsou vzájemně provázané, jejich účinky nelze vždy spolehlivě předvídat, a proto je k takovému hodnocení nezbytně nutné přistupovat se zvýšenou mírou zdrženlivosti.

[36] Primární chráněnou skupinu Nejvyšší správní soud vymezil jako zranitelné členy společnosti ohrožené pandemií onemocnění covid-19 na svém právu na život a právu na ochranu zdraví; ochrana těchto základních práv je ostatně povinností, resp. pozitivním závazkem státu (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu Německa ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. 1 BvR 1027/20; k pozitivním závazkům srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39). Sekundární chráněnou skupinu pak vymezil jako skupinu osob, které by byly kráceny na svých právech, zejména na svobodě pohybu, právu na vzdělání, právu na (včasnou) zdravotní péči, atp., v případě zhoršení epidemiologické situace, přetížení zdravotního systému a následného zavedení intenzivnějších omezení základních práv za účelem ochrany primární skupiny. Obě chráněné skupiny se přirozeně překrývají.

[37] Jak Nejvyšší správní soud zdůraznil v rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157, početné skupiny obyvatel České republiky byly k dosažení téhož legitimního cíle, tedy zvládnutí epidemie onemocnění covid-19 za účelem ochrany práva na život a práva na ochranu zdraví zranitelných členů společnosti, významně omezovány na svých právech, např. na svobodě pohybu, právu na (včasnou) zdravotní péči, právu na vzdělání apod. Nynější méně intenzivní a krátkodobá omezení některých základních práv, o nichž lze z racionálních důvodů mít za to, že brání zesílení epidemie onemocnění covid-19, mohou být

přítom nezbytným nástrojem prevence před opakováním intenzivnějších zásahů. Odpůrce při vydávání mimořádných opatření nehledá pouze rovnováhu mezi omezením základních práv jednotlivců na straně jedné a zajišťováním abstraktně vymezených veřejných zájmů (např. hospodářský růst) na straně druhé; v tomto případě poměřuje vzájemně konkurující základní práva a hledá cestu, jak dostat z nich plynoucím pozitivním závazkům a současně je co nejméně a spravedlivě omezit.

[38] Nejvyšší správní soud již v reakci na návrh projednaný pod sp. zn. 2 Ao 7/2021 konstatoval, že povinnost nošení respirátorů (případně roušek) coby bariérové ochrany dýchacích cest uložená také očkovaným osobám ob stojí jako vhodný nástroj potlačování epidemie onemocnění covid-19. Tato bariéra chrání jiné jednotlivce před onemocněním covid-19 a brání jeho dalšímu šíření; není pravda, že respirátor či rouška chrání pouze svého nositele. Toto jsou obecně známé skutečnosti, které není třeba dokazovat (notoriety). Jak Nejvyšší správní soud konstatoval již dříve, riziko nákazy (a následného přenosu) u osob, které podstoupily očkování, stále přetrvává, byť je podle zatím obecně dostupných informací, jež nejsou stranami rozporovány, podstatně méně pravděpodobné. Napadené opatření stanoví povinnost nosit ochranu dýchacích cest tam, kde je zvýšené riziko přenosu a zároveň snižená možnost dodržet bezpečný odstup od jiných osob. Je tedy racionální usuzovat, že vynětí více než poloviny populace z působnosti opatření by se mohlo v nikoli zanedbatelné míře projevit na jeho účinnosti.

[39] Navrhovatel namítá, že se nyní již nemůže jednat o celostátní epidemii onemocnění covid-19, a napadené opatření proto není v takovém plošném rozsahu nezbytné. Z odůvodnění napadeného opatření však plyne, že cílem odpůrce je prevence vzniku významných ohnisek nákazy, nikoli pouze potlačování již existujících ohnisek. Regionálně omezená povinnost nošení roušek by vzhledem ke značnému nárůstu mobility během letních dovolených a vzhledem k absenci omezení pohybu napříč regiony zřejmě nemohla zajistit srovnatelnou úroveň prevence jako celostátní opatření. Z toho důvodu je třeba kritérium potřeby považovat za splněné.

[40] K proporcionalitě v užším smyslu a intenzitě poměřovaných zásahů Nejvyšší správní soud opakuje, že napadené opatření sleduje ochranu primární a sekundární chráněné skupiny. Epidemie onemocnění covid-19 se může zvláště citelným způsobem dotknout práva na život a ochranu zdraví členů primární chráněné skupiny, a to včetně hrozby trvalých zdravotních následků či předčasného úmrtí. Práva sekundární chráněné skupiny mohou být důsledky epidemie rovněž významně dotčena, ať už v podobě omezení včasné zdravotní péče pro přetížení nemocnic, významného omezení svobody pohybu či práva na vzdělání. Zvláštní pozornost soudní moci si přitom zaslouží ty části sekundární chráněné skupiny, u kterých hrozí, že by opět nesly neúměrně těžké břímě v boji proti pandemii, zejména žáci základních škol dotčení na svém právu na vzdělání.

[41] Navrhovatel namítá, že odpůrce podceňuje intenzitu, se kterou napadené opatření, resp. povinnost nosit respirátory, zasahuje do jeho práva na zdraví. Tvrdí, že nošení respirátorů obnáší řadu značných zdravotních rizik, která odpůrce nezohlednil. Cituje odborné studie a poukazuje na konkrétní zdravotní rizika od podráždění kůže, tiché hypoxie, hyperkapnie po přehřívání těla. Opatření ukládá nosit prostředek ochrany dýchacích cest pouze ve vymezených prostorech, fakticky tedy nikoli celé dny. Navrhovatelovy argumenty, i kdyby byly po skutkové stránce trefné, s ohledem na věcný (a z toho plynoucí i pravděpodobný časový) rozsah užívání respirátorů v běžném životě nesevčí o natolik intenzivní typové neúnosnosti nošení respirátorů, že by byla v nepoměru s užitkem v podobě zvýšení pravděpodobnosti ochrany primární skupiny před nákazou, jak byl definován odpůrcem v odůvodnění opatření a shrnut výše. Odpůrce se v odůvodnění podrobně zabýval riziky nošení respirátorů a právě z důvodu přiměřenosti stanovil výjimku pro osoby, které nemohou mít ze závažných zdravotních



pokračování

důvodů nasazen respirátor, v bodě 3 písm. ee) napadeného opatření, tj. pro ty, u nichž v důsledku „respirátorové“ povinnosti hrozí intenzivnější zásah do práva na ochranu zdraví; lékař v individuálním případě posoudí, zda převažují rizika plynoucí z nákazy onemocnění covid-19, nebo negativní účinky nošení respirátorů. K námitce o zmatečných výjimkách se pro její obecnost nelze blíže vyjádřit. Srovnání postavení navrhovatele s postavením pedagogických či akademických pracovníků při poskytování vzdělávání je zcela nepřipadné, neboť navrhovatel nespadá do ani jedné z těchto skupin, u nichž mohou být specifické důvody pro zvláštní zacházení (související s právem na vzdělání).

[42] Navrhovatel dále namítá nepřiměřenost napadeného opatření vůči osobám, které již podstoupily 2 dávky očkování proti onemocnění covid-19 a i podle jiných mimořádných opatření odpůrce se považují za bezinfekční. Odkaz navrhovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021 - 112, bod 60, je nepřipadný, neboť soud toliko zdůraznil nutnost vysvětlení, proč je povinnost ukládána rovněž těm, kteří jsou očkovaní nebo mají dostatek protilátek po prodělání nemoci; této výzvě odpůrce vyhověl v odůvodnění napadeného opatření. Soud již kladně posoudil vhodnost tohoto opatření, neboť ani očkovaní zcela nevylučuje hrozbu nákazy koronavirem ani jeho asymptomatický přenos. Vzhledem k relativně mírné intenzitě zásahu do práv navrhovatele a vysoké intenzitě hrožících zásahů do práv chráněných skupin, a to zejména při zohlednění nejistoty stran délky vakcínou poskytované ochrany a reakcí imunitního systému na prodělanou nemoc, lze s vědomím nutné soudní zdrženlivosti uzavřít, že uložená povinnost není v tuto chvíli nepřiměřená.

[43] Intenzita omezení svobody pohybu navrhovatele je ve srovnání s potenciálními zásahy do práv chráněných skupin relativně nízká. Pohyb navrhovatele je omezen toliko na vymezených místech, a to pouze podmínkou povinného nošení respirátoru. Opatření na omezený čas podmiňuje pohyb na rizikových místech nasazením ochranného prostředku dýchacích cest, aby chránilo práva primární a sekundární chráněné skupiny ohrožená nikoli triviální, byť postupně se zmenšující hrozbou. Vzhledem k závažnosti chráněných práv a potenciální dočasnosti tohoto omezení proto nelze v tuto chvíli hovořit o jeho nepřiměřenosti.

[44] Nejvyšší správní soud neshledal důvod k provedení dokazování, neboť všechny navrhovatelem předestřené právní otázky byly již v předcházejících rozhodnutích tohoto soudu uspokojivě zodpovězeny a žádný z navržených důkazů nemohl přinést skutkové zjištění, které by odůvodnilo jiný výsledek tohoto řízení.

[45] Vyjádření osoby zúčastněné na řízení je naprosto totožné s jejím včasným návrhem na zrušení téhož mimořádného opatření, o němž je vedeno řízení pod sp. zn. 2 Ao 16/2021. Všem řádně uplatněným návrhovým bodům se dostane pozornosti v rozhodnutí vydaném v její vlastní věci.

[46] Nejvyšší správní soud shrnuje, že nemá důvod odchytil se od svých závěrů vyslovených v rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157, a v podrobnostech na něj odkazuje.

## VIII. Závěr a náklady řízení

[47] V rozsahu, v jakém návrh směřuje proti části opatření, kterou navrhovatelé nejsou ukládány žádné povinnosti (body 4 a 5), jej soud podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. výrokem I. odmítl jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

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

[49] Výroky o nákladech řízení vychází z úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020 - 33, část. III. 4.). Navrhovatel – na základě zjednodušeného (kvazimeritorního) posouzení věci – v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému odpůrci v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu jejich náhradu Nejvyšší správní soud nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Jelikož soud osobě zúčastněné na řízení v této věci žádné povinnosti neuložil, nemá na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

**Poučení:** Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. listopadu 2021

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu