

Nejvyšší správní soud
Moravské nám. 6
657 40 Brno

Váš dopis č.j. 7 Ao 20/2021-16
ze dne 24. srpna 2021

Praha 31. srpna 2021

Č. j.: MZDR 32500/2021-3/PRO



MZDRX01HCPUR

Navrhovatel: **nezl. Sa**
bytem F
zastoupena JUDr. Tomášem Nielsenem, advokátem
se sídlem Kozí 916/5, Praha 1, ev. č. ČAK: 13167,
IČO: 693 191 71

Odpůrce: **Ministerstvo zdravotnictví**
se sídlem Palackého náměstí 4, 128 10 Praha 2

**Vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy – mimořádného opatření
Ministerstva zdravotnictví ze dne 20. srpna 2021, č.j. MZDR 14600/2021-
19/MIN/KAN**



I. Úvod

Odpůrci byla dne 24. srpna 2021 doručena výzva nadepsaného soudu. K uvedené výzvě byl přiložen návrh ze dne 22. srpna 2021, kterým se navrhovatel domáhá zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 20. srpna 2021, č.j. MZDR 14600/2021-19/MIN/KAN (dále jen „návrh“ a „napadené opatření“).

Odpůrce tímto předkládá ve stanovené lhůtě své vyjádření.

III. Návrh je nedůvodný

Předně odpůrce ve vztahu k případnému věcnému posouzení obsahu napadeného aktu soudem musí zdůraznit základní principy, kterými je takový výjimečný postup veden. Ty shrnul zejména rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010-73, tak, že soud musí zejména *„velmi dbát na to, aby zachoval účel řízení před správními soudy, jímž je především poskytování ochrany individuálním veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob prostřednictvím přezkoumávání zákonnosti úkonů orgánů veřejné správy, a nesklouzl přitom pod pláštíkem provádění testu proporcionality k nahrazování jejich činnosti a faktickému přebírání kompetencí, které jim zákon stanoví. Zajisté proto soud vždy postihne ty případy, kde by přijaté opatření bylo projevem zjevné libovůle či šlo o případ diskriminace, v ostatních bodech jsou však na místě ohledy na celkový kontext té které věci a určitá zdrženlivost při úvahách o nutnosti soudního zásahu. V praxi by tak měl soud v rámci testu proporcionality postihovat víceméně pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření, která jsou jen formálně v souladu se zákonem, nikoliv však případy, kdy v rámci zákona je možné vícero řešení daného problému a soud pouze dospěje k závěru, že lepší by bylo jiné řešení než v dané věci příslušným orgánem přijaté.“*¹

Odpůrce představuje dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, v platném znění (dále také jen „ZOVZ“) vrcholný orgán ochrany veřejného zdraví v České republice. V této souvislosti též vede soustavu krajských hygienických stanic, jimž je nadřízen a jejich působnost vykonává, má-li být vykonávána na území celé České

¹ Zvýraznění doplněno. Viz i z bodu 145 rozsudku nadepsaného soudu ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020-111: *„zásah soudu v podobě zrušení opatření obecné povahy je v podstatě nežádoucí a zásah soudu do této oblasti by měl být spíše výjimečný (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.2.2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103, bod 114, nebo bod 16 nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. . zn. III. ÚS 1669/11).“* Srov. obdobně též rozhodnutí NSS ze dne 18. 7. 2006 č. j. 1 Ao 1/2006-74 (č. 968/2006 Sb. NSS), ze dne 24. 10. 2007 č. j. 2 Ao 2/2007-73, část VI, ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010-73, bod 26, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, body 30–32 a 44, ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016-157, body 204 a 205, jakož i ze dne 13. 4. 2004, č. j. 2 A 10/2002-OL-269.

republiky. Současně má k dispozici zejména Státní zdravotní ústav („SZÚ“) coby příspěvkovou organizaci ve své přímé řídicí působnosti (§ 86 odst. 2 ZOVZ) a Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR („ÚZIS“) coby jím zřízovanou organizační složku státu (§ 70 odst. 3 zákona č. 372/2011 Sb.). Ze správního řádu se podává, že orgány veřejné moci primárně činí odborný úsudek tam, kde to je možné, samy. To výslovně potvrzuje dokonce i § 127 odst. 1 o. s. ř., dle něž jsou orgány veřejné moci povolány k tomu, aby soudům podávaly odborná vyjádření. Státní zdravotní ústav je nadto též zapsán coby znalecký ústav specializovaný v oboru Zdravotnictví – ochrana veřejného zdraví a Zdravotnictví – (a) epidemiologie, (b) virologie a (c) hygiena.

Odpůrce má obecně za to, že situaci týkající se zcela nové a bezprecedentní epidemie mimořádně nebezpečného koronaviru SARS-CoV-2 je třeba posuzovat komplexně. To platí mimo jiné i proto, že nejen tato pandemie, ale i odborné poznatky o ní se dynamicky vyvíjí, a informace a podklady, které jsou běžně dostupné pro provedení správního uvážení, tedy za dané situace nejsou zcela k dispozici. Na to ostatně myslí § 94a odst. 2 ZOVZ a § 2 odst. 6 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), pokud předpokládá a stanoví, že „epidemické“ opatření obecné povahy se vydává „bez řízení o návrhu opatření obecné povahy“. Proto všechna opatření včetně napadených aktů odpůrce zásadně činí (a) na základě všech dostupných (i když omezených) znalostí, které jsou o viru známy v době činění jednotlivých opatření (*best practice*), (b) při vědomí, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné, a že (c) není možné čekat na to, až bude prokázáno a jednoznačně doloženo, zda je jedno zvažované opatření lepší než jiné. Odpůrce proto při přijímání svých opatření preferuje ochranu života a zdraví osob coby nejdůležitějších základních hodnot,² avšak při současné snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti. V případě nejasností o šíření či vlastnostech koronaviru se navíc odpůrce nespolehá s ohledem na princip náležité opatrnosti na to, že nastane optimističtější varianta (např. že vir nebude postupovat tak rychle nebo že onemocnění nebudou tak závažná a úmrtí tak četná).

Princip proporcionality tedy odpůrce při přijímání mimořádných opatření (s určitým zjednodušením) provádí tak, že zhodnotí současný stav šíření onemocnění COVID-19 na území ČR. Na základě dostupných skutečností a při zohlednění dostupných vědeckých znalostí pak dojde k odhadu rizika šíření onemocnění COVID-19 na zdraví a životy osob. Pokud je výsledek neuspokojivý a riziko šíření onemocnění COVID-19 v populaci je příliš vysoké, jsou identifikována různá opatření, která by mohla šíření onemocnění COVID-19 zpomalit a zmírnit dopady jeho šíření na zdraví a životy osob. Při volbě vhodných opatření volí odpůrce a další orgány krizového řízení ty, které dle jejich názoru v rozsahu jejich diskrece v nejvyšší míře zpomalují šíření koronaviru SARS-

² Srov. i výše přímo citovaný komentář k čl. 31 Listiny základních práv a svobod v WAGNEROVÁ, E. a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.

CoV-2, resp. onemocnění COVID-19, a zároveň co nejmenším způsobem negativně dopadají na obyvatelstvo a práva osob. **Odpůrce zohledňuje rovněž to, že zatímco tato omezení jsou dočasná, mohlo by případné explozivní rozšíření infekce COVID-19 vést k závažným dočasným i trvalým zdravotním následkům velké části populace a k úmrtí desetitisíců až statisíců osob.**

K námitkám navrhovatele uvádí odpůrce následující:

Navrhovatel se domnívá, že odpůrce ničím neprokázal, že by vydané opatření mělo být způsobilé dosáhnout předejití rozšíření onemocnění COVID-19, které by způsobilo epidemii. Navrhovatel se proto domnívá, že nebyly splněny zákonné podmínky pro vydání napadeného opatření (dle ZOVZ a pandemického zákona). Odpůrce uvádí, že napadené opatření zavádí taková opatření, která jsou schopna výrazně snížit riziko nekontrolovatelného šíření onemocnění COVID-19 mezi dětmi ve školách, a to prostřednictvím již osvědčených metod. Využívání ochranných prostředků dýchacích cest výrazně snižuje možnost nákazy onemocněním COVID-19, které se přenáší zejména kapénkami.³ Preventivní testování žáků, tak, jak je vymezeno v čl. III. napadeného opatření je prostředkem, jak co možná nejdříve, v co možná největším počtu, „zachytit“ a včas izolovat ty děti, které by mohly nákazu rozšířit v rámci školy a být tak zdrojem nového ohniska šíření onemocnění COVID-19. Odpůrce tato dvě nosná opatření (nikoliv však jediná) zvolil tak, aby přispěla v co možná nejvyšší míře k ochraně veřejného zdraví a zároveň co možná nejméně zasahovala do základních lidských práv. Odpůrce si je vědom toho, že některá z opatření mohou způsobit diskomfort dětí a pedagogů, avšak odpůrce se i případný diskomfort snažil co možná nejvíce minimalizovat. Odpůrce je přesvědčen, že v rámci odůvodnění napadeného opatření jasně a dostatečně vymezil, proč jsou zaváděná opatření nezbytná a z tohoto důvodu si odpůrce dovoluje na odůvodnění napadeného opatření odkázat.

Navrhovatel rozporuje následující tvrzení uvedená v odůvodnění napadeného opatření.

Navrhovatel uvádí, že je známou skutečností, že onemocnění COVID-19 nezpůsobuje v dětské populaci žádné mimořádné následky. Dále pak navrhovatel uvádí, že se onemocnění COVID-19 v dětské populaci téměř nešíří. Odpůrce uvádí, že vydávání napadeného opatření vždy reflektuje současný vývoj epidemie COVID-19. Vývoj epidemie onemocnění COVID-19 je nutné hodnotit nejen optikou dění v našem státě, ale je potřeba předvídat její budoucí vývoj i s ohledem na současný vývoj epidemie ve světě a vyhodnocovat, jaká rizika z toho plynou pro českou populaci. Odpůrce sám (konkrétně na str. 8 odůvodnění napadeného opatření) přiznává, že průběh onemocnění COVID-19 byl u věkové kategorie 1-18 let dosud mírnější než u ostatních věkových

³ srov. např. Souborné stanovisko Společnosti pro výzkum aerosolů k porozumění významu aerosolů při šíření infekce SARS-CoV-2, dostupné z: <http://cas.icpf.cas.cz/download/aerosol-covid-preklad.pdf>

kategorií. Nicméně s ohledem na data ze zahraničí je na místě zvýšená opatrnost. V dnešním globalizovaném světě se (i přes zaváděná opatření) šíří nové mutace viru SARS-CoV-2. Nebezpečí v současnosti představuje mutace delta. V USA již v polovině měsíce srpna zaznamenali rekordní počet dětí hospitalizovaných s onemocněním COVID-19, což vysílá jasné varování i pro českou populaci.⁴ Jak se již stihlo v rámci „pandemie“ onemocnění COVID-19 prokázat, epidemie se šíří ve vlnách a vývoj z jiných států předznamenává možný vývoj v našem státě. Je proto povinností odpůrce učinit taková opatření, aby českou populaci v co možná nejvyšší míře ochránil a předešel možným negativním dopadům další vlny epidemie.

Navrhovatel polemizuje o výkladu prvního odstavce odůvodnění napadeného opatření. Odpůrce se nebude vyjadřovat k řadě invektiv vznesených ze strany navrhovatele vůči odpůrci. K věcné části námitky navrhovatele pak odpůrce uvádí následující. Z textu návrhu není jasné, v čem navrhovatel spatřuje rozpor uvedeného odpůrcem v odůvodnění napadeného opatření a v odhadu Evropského centra pro prevenci a kontrolu nemocí (dále jen „ECDC“). Odpůrce nijak nepřekrucuje uvedené ze strany ECDC a pouze do textu napadeného opatření přejímá, co ECDC uvádí. Jak již odpůrce rozvádí výše, vývoj epidemie v zahraničí jasně předznamenává možný vývoj epidemie v České republice. Odpůrce si nemůže „dovolit“ spoléhat na to, že u dětí je a do budoucna bude průběh onemocnění COVID-19 mírnější než u dalších věkových skupin, nehledě na skutečnost, že děti mohou (a při zvýšeném počtu nakažených v nejmladší věkové skupině populace toto riziko exponenciálně narůstá) onemocnění COVID-19 znovu ve větší míře rozšířit do těch nejrizikovějších skupin populace (zejména mezi seniory). Ačkoliv počet naočkovaných osob stoupá, stále je v těch nejrizikovějších skupinách obyvatel nezanedbatelné množství těch, kteří očkovaní nejsou (a to z nejrůznějších důvodů, i přes snahu státu přesvědčit občany o prospěšnosti očkování proti onemocnění COVID-19). Odpůrce nemůže rezignovat na ochranu veřejného zdraví a přijímá tak jednotlivá opatření tak, aby ochránil zdraví co možná nejširšího okruhu osob.

Navrhovatel dává do souvislosti s napadeným opatřením testování dětí na konci minulého školního roku a domnívá se, že z toho jasně vyplynulo, že děti nemohou být příčinou rozšíření onemocnění COVID-19 v populaci. Odpůrce předně uvádí, že při vydávání jednotlivých opatření vždy bere v potaz současný vývoj epidemie onemocnění COVID-19. Během letních měsíců se dominantní variantou onemocnění COVID-19 stala mutace delta, která je extrémně nakažlivá (srovnatelně s neštovicemi) a nebezpečnější

⁴ Srov. https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/usa-hospitalizovane-deti-covid-19-koronavirus-delta-varianta_2108150852_jgr

než předchozí mutace.⁵ Není proto možné vycházet z dat získaných před začátkem prázdnin.

Navrhovatel dále poukazuje na počet denně nově pozitivně diagnostikovaných případů onemocnění COVID-19. Odpůrce uvádí, že skutečnost, že počty nově pozitivně testovaných osob na přítomnost viru, který způsobuje onemocnění COVID-19, byly v době vydávání napadeného opatření stabilizované, promítl do jednotlivých opatření, která jsou v napadeném opatření obsažena. Odpůrce velmi pečlivě váží na pomyslných miskách vah, která opatření jsou nezbytná k ochraně veřejného zdraví a zároveň co možná nejméně zasahují do sféry základních lidských práv a je přesvědčen, že opatření zaváděná napadeným opatřením obstojí v testu v proporcionalitě. Nad rámec výše uvedeného odpůrce uvádí, že zkušenosti z přechozího roku dávají seznat, že šíření onemocnění COVID-19 se odehrává ve „vlnách“. V zimních a jarních měsících roku 2020 docházelo ke zvyšování počtu nově odhalených nakažených osob každý den, a naopak v měsících červen, červenec, první polovina srpna docházelo k poklesu nově odhalených nakažených osob v jednotlivých dnech. Zhruba od druhé poloviny měsíce srpna roku 2020 začaly počty nově odhalených nakažených zase den ode dne prudce stoupat. Za prvních 7 měsíců roku 2021 lze vysledovat opakující se trend z předchozího roku a nelze než předpokládat, že v následujících měsících se budou počty nakažených opět zvyšovat (byť pravděpodobně, vzhledem k počtu očkovaných osob a osob, které již onemocnění prodělaly, ne již v takových počtech).⁶

Navrhovatel se podivuje nad tím, proč odpůrce spojuje hodnocení rizika šíření onemocnění COVID-19 s mírou proočkovanosti. Odpůrce v tomto plně odkazuje na Vybrané ukazatele a analýzy dokládající efekt vakcinace proti COVID-19 v populaci, kterou zveřejnil ÚZIS.⁷

Navrhovatel zpochybňuje cíl napadeného opatření, zabránění zavlečení onemocnění COVID-19 do škol a školských zařízení, zejména v souvislosti se zahraničními dovolenými, když tvrdí, že k tomu odpůrce přijal jiná mimořádná opatření. Odpůrce k tomu uvádí, že skutečně přijal řadu opatření, jež mají za cíl co možná nejvíce eliminovat riziko rozšíření onemocnění COVID-19. Každé dílčí opatření má své opodstatnění. Odpůrce v žádném z vydaných opatření netvrdí, že by dílčí opatření bylo sto dosáhnout úplného zamezení šíření onemocnění COVID-19. Odpůrce tak pečlivě

⁵ Srov. https://www.irozhlas.cz/zivotni-styl/zdravi/valka-se-zmenila-nakazlivost-delta-americky-urad-cdc_2107302143_btk

⁶ Data o počtu nakažených k jednotlivým dnům jsou dostupná z: <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19>

⁷ Dostupné z: <https://koronavirus.mzcr.cz/wp-content/uploads/2021/07/Vybran%C3%A9-ukazatele-a-anal%C3%BDzy-dokl%C3%A1daj%C3%A1daj%C3%ADc%C3%AD-efekt-vakcinace-proti-covid-19-v-populaci.pdf>

volí, jak co nejvíce snížit riziko nákazy na místech, kde dochází ke kumulaci většího počtu osob a za tímto účelem vydal i napadené opatření. Školy jsou přitom bezpochyby místem, kde dochází ke kumulaci velkého množství osob a na tomto místě se pak delší dobu zdržují, což výrazně zvyšuje riziko šíření onemocnění COVID-19.

IV. Jednání a podjatost

Odpůrce souhlasí s rozhodnutím věci bez nařízení jednání a nevznáší námitku podjatosti vůči žádnému soudci 7. nebo 8. senátu uvedenému v písemnosti č.j. 7 Ao 20/2021-16.

V. Předložení správního spisu

K výzvě soudu k předložení úplného spisového materiálu odpůrce sdělujeme, že podklady pro vydání napadeného opatření jsou uvedeny v odůvodnění. Dále odpůrce uvádí, že opatření bylo vydáno se souhlasem vlády č. 710 ze dne 16. srpna 2021⁸, které zasílá odpůrce v příloze. Ze sběrného archu spisu vyplývá, že spis obsahuje napadené opatření a opatření, která mu předcházela.

VI. Návrh

Na základě výše uvedených skutečností odpůrce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud návrh jako nedůvodný zamítl.

Mgr. Jan Bačina v. r.
ředitel odboru právního
podepsáno elektronicky

Přílohy (3):

- usnesení vlády 710 s přílohou
- sběrný arch spisu sp. zn. MZDR 14600/2021-19/MIN/KAN

⁸ Dostupné také zde: [Vládní usnesení související s bojem proti epidemii | Vláda ČR \(vlada.cz\)](https://vlada.cz/vladi-usneseni/souvisici-s-bojem-proti-epidemii)