

Česká republika
USNESENÍ
Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaje) o ústavní stížnosti stěžovatelky nezletilé S. S., zastoupené zákonným zástupcem Mgr. Ondřejem Svobodou, bytem Stružnice 120, právně zastoupeného JUDr. Tomášem Nielsenem, advokátem, sídlem Kozí 916/5, Praha 1, proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2021 č. j. 5 Ao 8/2021-84, za účasti Nejvyššího správního soudu, jako účastníka řízení a 1) Ministerstva zdravotnictví, sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha, a 2) nezletilé J. H., zastoupené zákonnými zástupci J. H. a D. H., jako vedlejších účastníků řízení, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění:

I.

Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí s tvrzením, že jím byla porušena její ústavně zaručená práva zakotvená v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina").

2. Z obsahu ústavní stížnosti a napadeného rozhodnutí vyplývají následující skutečnosti. Stěžovatelka, žákyně 1. stupně základní školy, se návrhem ze dne 26. 4. 2021 domáhala zrušení opatření obecné povahy - mimořádného opatření prvního vedlejšího účastníka (dále jen "vedlejší účastník") ze dne 6. 4. 2021 č. j. MZDR 14592/2021-3/MIN/KAN, ve znění pozdějších mimořádných opatření vedlejšího účastníka ze dne 12. 4. 2021 č. j. MZDR 14592/2021-4/MIN/KAN a ze dne 19. 4. 2021 č. j. MZDR 14592/2021-5/MIN/KAN, vydaných s odkazem na § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o ochraně veřejného zdraví"). Citovaným mimořádným opatřením podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví vedlejší účastník k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2 nařídil, že určitým skupinám dětí, žáků a studentů blíže uvedeným v mimořádném opatření ze dne 6. 4. 2021 č. j. MZDR 14600/2021-1/MIN/KAN se umožní osobní přítomnost v mateřské, základní, základní speciální, střední nebo vyšší odborné škole pouze tehdy, pokud dítě, žák či student nemá příznaky onemocnění COVID-19, podstoupí ve frekvenci dvakrát týdně vyšetření prostřednictvím neinvazivního preventivního antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2, které si provedl sám nebo které mu byly provedeny jinou osobou, a které mu poskytla škola, a prokáže se negativním výsledkem tohoto vyšetření.

3. Napadeným usnesením Nejvyšší správní soud návrh stěžovatelky odmítl jako zjevně neopodstatněný podle § 13 odst. 3 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých zákonů (dále jen "pandemický zákon").

II.

Argumentace stěžovatelky

4. Stěžovatelka v ústavní stížnosti uvádí, že z odůvodnění napadeného usnesení nelze dovodit, jakým způsobem a s jakým výsledkem Nejvyšší správní soud ke zjištění skutkového stavu přistoupil, a má za to, že soud skutkový stav nijak nezjišťoval a nekriticky převzal tvrzení vedlejšího účastníka o stavu epidemické situace a nutnosti přijímání mimořádných opatření. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí není ani zřejmé, z jakého důvodu soud

považuje stav epidemické situace za obecně známou skutečnost, a na jakém základě k takovému závěru dospěl, když k tomu vedlejší účastník nepředložil jediný důkaz. Stejně tak vedlejší účastník nepředložil žádný důkaz o nutnosti snížení počtu případů, o skutečném počtu nakažených, a neuvedl, co vůbec slovní spojení "počet případů" znamená, zda jde o počet osob, u kterých byl zjištěn pozitivní test, nebo o počet osob, které jsou schopny šířit infekci, či o osoby klinicky nemocné. Tyto otázky jsou přítom pro rozhodnutí zcela zásadní, neboť jsou základním důvodem, pro který může vedlejší účastník uvažovat o vydávání jakéhokoli mimořádného opatření. Stěžovatelka zdůrazňuje, že existence epidemie na území České republiky je výhradně tvrzením vedlejšího účastníka, které rezonuje v hromadných sdělovacích prostředcích, před soudem však tento stav doposud nikdo neprokázal, stejně tak jako stav extrémního zatížení zdravotnických zařízení, naopak stěžovatelka předkládala důkazy o tom, že zdravotnická zařízení nebyla v předmětném období zatížena více, než po dobu čtyř posledních let. Tvrdí-li soud, že skutkový stav není třeba zjišťovat, neboť je obecně známý, pak je také povinen účastníkům řízení sdělit, na základě jakých úvah a z jakých zdrojů si takový úsudek učinil. Nejvyšší správní soud však přisvědčil tvrzení vedlejšího účastníka obsahujícímu odkazy na články v zahraničních odborných publikacích, které jeho stanoviska podporují, a nepřikládá stejnou váhu tvrzení stěžovatelky, která odkazuje na jiné odborné články, které naopak stanovisko vedlejšího účastníka zcela vyvrací. Takovým postupem Nejvyšší správní soud porušuje ústavní princip rovnosti stran.

III.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

5. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla včas podána oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené v ústavní stížnosti, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný; stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 téhož zákona a contrario).

IV.

Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

6. Ústavní soud předesílá, že napadené rozhodnutí posuzuje kritériem, jímž je ústavní pořádek a jím zaručená základní práva a svobody; není tedy jeho věcí přezkoumat případ sám z pozice podústavního práva. Ústavní soud není primárně povolán k výkladu právních předpisů v oblasti veřejné správy, nýbrž ex constitutione k ochraně práv a svobod zaručených ústavním pořádkem. Naproti tomu právě Nejvyšší správní soud je tím orgánem, jemuž přísluší výklad podústavního práva v oblasti veřejné správy. Při výkonu této své pravomoci je samozřejmě i Nejvyšší správní soud povinen vykládat a používat jednotlivá ustanovení podústavního práva v první řadě vždy v souladu s účelem a smyslem ochrany ústavně zaručených základních práv a svobod [srov. náleze ze dne 18. 12. 2002 sp. zn. II. ÚS 369/01 (N 156/28 SbNU 401), dostupný stejně jako dále uvedená rozhodnutí Ústavního soudu na <http://nalus.usoud.cz>]. V kontextu své dosavadní judikatury se Ústavní soud považuje být oprávněn k výkladu podústavního práva v oblasti veřejné správy pouze tehdy, jestliže by jeho aplikace v daném konkrétním případě učiněná Nejvyšším správním soudem byla důsledkem výkladu, který by extrémně vybočil z kautel zakotvených v hlavě páté Listiny, a tudíž by jej bylo možno kvalifikovat jako výklad práva mající za následek porušení základních práv a svobod [srov. náleze ze dne 10. 10. 2002 sp. zn. III. ÚS 173/02 (N 127/28 SbNU 95), náleze ze dne 6. 11. 2003 sp. zn. IV. ÚS 239/03 (N 129/31 SbNU 159)].

7. V posuzované věci má Ústavní soud za to, že napadené rozhodnutí z ústavněprávního hlediska ob stojí a do základních práv stěžovatelky zasaženo nebylo. Usnesení Nejvyššího správního soudu vychází z relevantních zákonných ustanovení, jeho skutkové i právní závěry jsou v napadených rozhodnutích vyloženy a Ústavní soud je neshledal svévolnými či excesivními.

8. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že ke dni vydání napadeného rozhodnutí obdržel již 17 návrhů napadajících mimořádné opatření ze dne 6. 4. 2021 č. j. MZDR 14592/2021-3/MIN/KAN, kterým vedlejší účastník podmínil osobní přítomnost vybraných skupin dětí/žáků/studentů na prezenční výuce negativním antigenním testem na přítomnost onemocnění COVID-19. Tímto mimořádným opatřením a otázkou antigenního testování ve školách se přitom Nejvyšší správní soud velmi podrobně zabýval při meritorním přezkumu prvního z podaných návrhů, který rozsudkem ze dne 6. 5. 2021 č. j. 5 Ao 1/2021-65 zamítl. Nejvyšší správní soud proto v nyní posuzované věci dospěl k závěru o zjevné neopodstatněnosti návrhu, když neshledal důvodu se od závěrů přijatých v uvedeném rozsudku odchytil, a to tím spíše, že tyto závěry v mnohém vycházejí a navazují na předchozí judikaturu - na zamítavé rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ao 1/2021 a sp. zn. 6 Ao 2/2021 ve věci

antigenního testování zaměstnanců; a neshledal ani žádný jiný důvod, pro který by bylo rozumné a respektující ekonomii soudního procesu, aby nyní podaný návrh projednal běžnou procedurou.

9. Nejvyšší správní soud v odůvodnění napadeného usnesení předeslal, že pandemický zákon nijak nevynechává, o jaké situaci by se mělo v případě odmítnutí návrhu pro jeho zjevnou neopodstatněnost podle § 13 odst. 3 tohoto zákona v praxi jednat, nicméně lze dovodit, že to budou zpravidla takové situace, kdy bude prima facie jasné, že podaný návrh nemůže být úspěšný, neboť půjde o skutkově i právně jednoznačnou věc, v níž právní závěr vyplývá z textu zákona bez potřeby interpretace. Za takovou označil Nejvyšší správní soud i situaci, kdy se ve své rozhodovací praxi již obdobnou věcí zabýval a rozhodl zamítavým rozsudkem. Nehodlá-li se Nejvyšší správní soud odchýlit od svého předchozího právního názoru, není důvod, aby ve velmi specifickém režimu soudního přezkumu podle pandemického zákona nemohl využít právě institut zjevné neopodstatněnosti. To platí podle názoru Nejvyššího správního soudu tím spíše, že se jedná o přezkum mimořádných opatření, která nejsou rozhodnutími, nýbrž opatřeními obecné povahy, jež si jako právní akty tzv. smíšené povahy v mnohém nezařadí s právními předpisy; Nejvyšší správní soud pak provádí v podstatě jejich abstraktní přezkum - byť na podkladě aktivní legitimace konkrétního navrhovatele a v mezích jím tvrzeného dotčení.

10. Ústavní soud ve svých rozhodnutích zabývajících se výkladem § 13 odst. 3 pandemického zákona přisvědčil shora uvedeným závěrům Nejvyššího správního soudu, a postup Nejvyššího správního soudu podle citovaného ustanovení za situace, kdy se Nejvyšší správní soud námitkami směřujícími proti napadenému mimořádnému opatření již dříve meritorně zabýval, označil za ústavně souladný (srovnej usnesení ze dne 22. 6. 2021 sp. zn. 1430/2021 či usnesení ze dne 22. 6. 2021 sp. zn. III. ÚS 1482/21).

11. K uvedenému je nutno dodat, že Nejvyšší správní soud sice odmítl návrh stěžovatelky jako zjevně neopodstatněný (bod 18 usnesení), nicméně poté v bodech 19 až 44 podrobně rozebírá jednotlivé námitky stěžovatelky, přičemž je systematicky rozdělil do tří okruhů: a) zpochybnění pravomoci vedlejšího účastníka k vydání mimořádného opatření, vč. jeho nedostatečného odůvodnění a vůbec toho, že bylo dosaženo stavu epidemie, b) rozpor napadeného mimořádného opatření s ústavním pořádkem (nedotknutelností osoby), se zákonem [konkrétně se zákonem č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů] a ochranou osobních údajů, a c) právo na vzdělání a otázka přípustnosti omezení tohoto základního práva stěžovatelky.

12. Stěžovatelka postavila svou ústavní stížnost na tom, že Nejvyšší správní soud řádně nezjistil skutkový stav, nýbrž existenci epidemie (včetně ohrožení života a zdraví obyvatel) považuje za obecně známou skutečnost, aniž by odůvodnil, z jakých důvodů k tomuto závěru dospěl, a umožnil stěžovatelce proti takto tvrzené notorii též brojit.

13. Podle § 121 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, platí, že není třeba dokazovat skutečnosti obecně známé nebo známé soudu z jeho činnosti. Jak v případě tzv. notorií, tak skutečností známých soudu z úřední činnosti se má za to, že se jedná o objektivizované, do jisté míry nesporné skutečnosti. Účastníci řízení nicméně mohou svými tvrzeními popírat obsah notorií a skutečností známých soudu z úřední činnosti, a mohou navrhnout provedení důkazů za účelem prokázání svých odlišných tvrzení. Prostřednictvím dokazování lze tedy vyvrátit či pozměnit prvotní domněnku soudu o obsahu nebo významu skutečnosti obecně známé či známé soudu z jeho úřední činnosti. Soud však musí účastníka o této skutečnosti informovat a poskytnout mu možnost se k ní vyjádřit pouze tehdy, nemůže-li účastník řízení rozumně předpokládat, že určitá skutečnost známá soudu z úřední činnosti bude tímto soudem použita v jeho rozhodnutí. Tak tomu v posuzované věci nebylo.

14. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 5. 2021 č. j. 5 Ao 1/2021-65, na který ve věci stěžovatelky odkazuje, uvedl, že § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví umožňuje mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku zakázat nebo omezit styk toliko u osob podezřelých z nákazy, je přitom zjevné, že se nejedná o ojedinělé podezření v ohnisku nákazy, u něhož příslušný orgán rozhodne o přijetí protiepidemického opatření postupem podle § 67 zákona o ochraně veřejného zdraví, ale jde o situaci, která představuje větší nahromadění výskytů onemocnění v časových a místních souvislostech. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku konstatoval, že pandemie je závažný druh epidemie, obvykle představující závažnou celosvětovou událost, při které dochází k velmi rychlému rozšíření onemocnění do různých částí světa, a je spojená s vysokou nemocností, nadměrnou úmrtností a narušením sociálního a ekonomického systému. Současně Nejvyšší správní soud uvedl, že se nyní právě v takové situaci nacházíme, neboť v případě

onemocnění COVID-19 není pochyb, že jde o celosvětovou pandemii, i když se situace postupně zlepšuje zejména poté, co mnozí podstupují očkování proti zmíněnému onemocnění.

15. Tvrdí-li stěžovatelka, že z předložených důkazů nebyl skutkový stav řádně zjištěn, a že nebyly řádně vyhodnoceny jí předložené důkazy (např. informace o tom, že stav nemocných v českých nemocnicích nepřekračoval běžný průměr), kterými tvrzení vedlejšího účastníka o existenci epidemie zpochybnila, nelze jí dát za pravdu. Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku uvedl, že pro posouzení samotné existence epidemie, jakož i toho, že není nijak bagatelní, považuje za dostatečný poukaz na data zmíněná ve vyjádření vedlejšího účastníka a také na nedávné extrémní zatížení zdravotnických zařízení péčí o pacienty s nemocí COVID-19, což mělo významný dopad i na poskytování jiné zdravotní péče; není přitom potřeba se v detailu zabývat tím, nakolik mohou být údaje o počtech zemřelých či laboratorně potvrzených pozitivních výsledků, včetně tzv. falešné positivity, zavádějící. I oproti opačným tvrzením stěžovatelky měl tedy zatížení zdravotního systému Nejvyšší správní soud za obecně známou skutečnost, jak ostatně konstatoval již ve svých předcházejících rozhodnutích.

16. Ústavní soud ve svých rozhodnutích setrvale uvádí, že z ústavního principu nezávislosti soudů (čl. 81 Ústavy) vyplývá zásada volného hodnocení důkazů, která je obsažena v § 132 o. s. ř. Do volného uvážení obecného soudu Ústavnímu soudu nepřísluší zasahovat, zjišťuje však, zda rozhodnutí soudu je přezkoumatelné z hlediska identifikace rámce, v němž se volná úvaha soudu pohybovala. Hodnocení důkazů a závěry o pravdivosti či nepravdivosti tvrzených skutečností jsou přitom věci vnitřního přesvědčení soudce a jeho logického myšlenkového postupu. Ústavnímu soudu zpravidla nepřísluší ani přehodnocování dokazování prováděného obecnými soudy, a to ani tehdy, kdyby se s ním sám neztotožňoval. Ústavní soud by mohl do tohoto procesu zasáhnout pouze tehdy, pokud by obecné soudy překročily hranice dané zásadou volného hodnocení důkazů, popř. pokud by bylo možno konstatovat tzv. extrémní rozpor mezi zjištěným skutkovým stavem a vyvozenými skutkovými či právními závěry, pak by byl jeho zásah odůvodněn, neboť takové rozhodnutí by bylo třeba považovat za odporující čl. 36 odst. 1 Listiny [např. náleze ze dne 20. 6. 1995 sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257)].

17. Nejvyšší správní soud se nedopustil stěžovatelkou namítaných pochybení, když vzal v úvahu tvrzení a důkazy předložené oběma stranami, přiklonil se však ke stanovisku vedlejšího účastníka, přičemž přihlížel taktéž k závěrům, k nimž dospěl ohledně této otázky ve svých předcházejících rozhodnutích. Uvedenému postupu nelze z hlediska ústavnosti ničeho vytknout.

18. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud neshledal porušení základních práv a svobod stěžovatelky, ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků jako návrh zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písmeno a) zákona o Ústavním soudu odmítl.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 27. července 2021

Radovan Suchánek v. r.
předseda senátu