



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného v právní věci

navrhovatelky: **JUDr. I.N.,**
bytem ...
zastoupena advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno

proti
odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. prosince 2021 č. j. MZDR 20599/2020-138/MIN/KAN v části I. bod 3 písm. a, b), c), d), a e)

takto:

- I. Ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. prosince 2021 č. j. MZDR 20599/2020-138/MIN/KAN se v části I. bod 3 písm. e) ruší, a to ke dni 1. 2. 2022, 00:00 hodin.
- II. Ve zbytku se návrh zamítá.
- III. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 17 342 Kč, a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatelky Mgr. Davida Zahumenského, advokáta.

Odůvodnění:

1. Navrhovatelka podala u Městského soudu v Praze návrh na zrušení shora uvedené části ochranného opatření vydaného Ministerstvem zdravotnictví k ochraně před zavlečením onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2.
2. V návrhu uvedla, že dne 27. 10. 2021 odletěla z Prahy do Řecka. Odtamtud se bude vracet v listopadu téhož roku. Tato skutečnost odůvodňuje její aktivní procesní i věcnou legitimaci k podání návrhu, neboť se na ni nevztahují výjimky podle bodu I.5 ani I.6-I.10. Navrhovatelka uvedla, že opatření napadá ve třetím, čtvrtém a pátém kroku algoritmu. Namítla, že opatření není odůvodněno řádným způsobem. K podpoře tohoto tvrzení odkázala na rozhodnutí jak Městského soudu v Praze tak Nejvyššího správního soudu.
3. Navrhovatelka označila jako nezákonný požadavek na vyplnění a předložení Příjezdového formuláře. Poukázala na to, že není rozlišováno mezi cestami uvnitř schengenského prostoru a mimo něj, což je v rozporu se základními východisky uplatňovanými při překračování vnitřních hranic schengenského prostoru zakotvenými v Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). Jeho díkce vede k jednoznačnému požadavku volného překračování vnitřních hranic bez nutnosti podrobovat se jakékoliv administrativě nebo systematické kontrole jejich překročení. Povinnost předložit Příjezdový formulář dokonce i při cestách individuální dopravou takovouto systematickou kontrolu osob překračujících vnitřní hranice představuje. Rovněž nelze z hlediska epidemiologického odůvodnit výjimky obsažené v napadeném opatření obecné povahy.
4. K požadavku v opatření obecné povahy vyžadujícímu disponovat před vstupem do České republiky výsledkem RT-PCR testu a na vyžádání jej předložit při kontrole navrhovatelka vznesla rovněž námitku nezákonnosti a s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 14 A 110/2021 ze 14. 6. 2021 namítla, že jednak nemá opodstatnění v případě individuální dopravy a jednak i v případě pozitivního testu nemůže být žalobkyni zabráněno v návratu do republiky. Potom je tedy dostatečné, aby test absolvovala bezprostředně po návratu.
5. K povinnosti podrobit se RT-PCR testu v rozmezí 5. – 7. den po vstupu na území České republiky namítla nezákonnost z toho důvodu, že byla nedostatečně odůvodněna, nebyl respektován názor vyslovený v rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 11 A 172/2020-77. Dle navrhovatelky nedává smysl, pokud se nemůže podrobit testování bezprostředně po příjezdu do České republiky.
6. K požadavku nosit respirátor vždy při opuštění místa bydliště navrhovatelka namítla, že je zjevně nezákonný, neboť nejsou zohledněny negativní zdravotní dopady dlouhodobého nošení respirátoru. S případnými riziky nošení prostředku ochrany dýchacích cest je třeba se při stanovování povinnosti vypořádat. Ochrana veřejného zdraví nezahrnuje pouze ochranu obyvatelstva před onemocněním COVID-19. Musí brát v potaz možné negativní dopady prostředků užívaných k ochraně na zdraví osob. V souvislosti s touto námitkou navrhovatelka poukázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která se obdobnou problematikou zabývala. Z odůvodnění napadeného opatření není zřejmé, proč nejsou pod tuto povinnost zahrnuty osoby s očkováním. Pokud to opatření přesvědčivě nevysvětluje, je nutno jej považovat za svévolné a tedy nezákonné. Neodůvodněné rozlišování a znevýhodnění navrhovatelky je v rozporu s čl. 1 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

7. Navrhovatelka v podaném návrhu poukázala na to, že v souvislosti s vydáním napadeného opatření nebyl odpůrcem veden správní spis, byť soudy opakovaně judikovaly, že takovou povinnost odpůrce má. Odpůrce pochybil, pokud do správního spisu nezaložil podklady, z nichž při vydání opatření vycházel. Toto pochybení znamená ve svém důsledku nezákonnost vydaného opatření.
8. Z uvedených důvodů navrhl, aby městský soud napadené opatření ve stanoveném rozsahu, tj. v čl. I. bod 3 písm. a), b), c), d) a e) zrušil.
9. Odpůrce ve vyjádření k návrhu nejprve v obecné rovině uvedl, že situaci týkající se zcela nové epidemie koronaviru je třeba posuzovat komplexně. Tato pandemie, ale i odborné poznatky o ní se vyvíjí a informace a podklady, které jsou běžně dostupné pro provedení správního uvážení, za dané situace nejsou zcela k dispozici. Tato skutečnost se odráží i v § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a v § 6 odst. 2 pandemického zákona, ve kterých je stanoveno, že epidemické opatření obecné povahy se vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Odpůrce tato opatření činí tedy na základě všech dostupných, byť omezených znalostí, které jsou známy v době vydávání jednotlivých opatření, a to při vědomí, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné. Není možné čekat, až bude prokázáno a doloženo, zda je jedno zvažované opatření lepší než jiné. Odpůrce preferuje ochranu života a zdraví osob jako nejdůležitějších základních hodnot při současné snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti.
10. Pro zachování principu proporcionality je zhodnocen současný stav šíření onemocnění COVID-19 na území republiky Na základě dostupných poznatků a při zohlednění vědeckých znalostí je pak odhadnuto riziko šíření onemocnění COVID-19 a pokud je riziko šíření příliš vysoké, jsou identifikována různá opatření, která by mohla šíření onemocnění zpomalit a zmírnit dopady jeho šíření na zdraví a životy osob. Jsou volena taková opatření, která v co nejvyšší míře zpomalují šíření koronaviru SARS-CoV-2, resp. onemocnění COVID-19 a zároveň co nejméně negativně dopadají do práv osob. Odpůrce zohledňuje to, že omezení jsou dočasná, avšak při případném explozivním rozšíření infekce COVID-19 by mohlo dojít k závažným, dočasným i trvalým zdravotním následkům velké části populace a k úmrtí desítek až statisíců osob. Pokud se jedná o námitku nedostatečného odůvodnění napadeného opatření, k tomu odpůrce uvedl s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, že i v případě, kdyby odůvodnění bylo sebeobsáhlejší, nikdy nebude možné se v rámci něj vypořádat se všemi možnými myslitelnými protiargumenty. Jestliže odůvodnění zevrubně popisuje epidemickou situaci v České republice se zohledněním republikových specifík, vysvětluje, proč jsou uloženy povinnosti nezbytné, a přiměřeně odkazuje na relevantní podklady, není možné je považovat za nedostatečně odůvodněné.
11. K námitce nepřiměřenosti napadeného opatření odpůrce uvedl, že toto tvrzení je nekonkrétní a nelze se k němu tedy blíže vyjadřovat. Pokud se jedná o povinnost vyplňovat Příjezdový formulář, tuto otázku řešil soud ve svém rozsudku ze dne 20. 10. 2021 č. j. 18 A 71/2021-180. Tento rozsudek soudu byl respektován při vydávání nyní napadeného opatření a odůvodnění bylo o tuto otázku doplněno. Důvody, proč jsou z povinnosti vyplňovat Příjezdový formulář vyňaty některé osoby, jsou uvedeny na straně 17 napadeného opatření. K povinnosti absolvovat před návratem do České republiky PCR test odpůrce uvedl, že tato povinnost byla stanovena na základě doporučení Rady (EU) 2021/119 ze dne 1. 2. 2021, kterým se mění doporučení (EU) 2020/1475 o koordinovaném přístupu k omezení volného pobytu v reakci na pandemii COVID-19 dále jen doporučení 2021/119). Uložení této povinnosti je odůvodněno na straně 15-17 napadeného opatření. Tímto opatřením je

snížena pravděpodobnost, že by osoba, která se vrátí ze zahraničí, šířila virus, jelikož tato již bude vědět, že je pozitivní a nastoupí do karantény. Podrobení se PSR testu pátý den po příjezdu do České republiky má rovněž své opodstatnění. Osoba vracějící se ze zahraničí se mohla nakazit nedlouho před svým odjezdem a inkubační doba onemocnění se pohybuje v rozmezí 2-14 dnů a u většiny osob se onemocnění projeví 5 až 6 den od okamžiku nákazy. Pozitivitu na přítomnost viru u osoby v inkubační době nemusí dostupné testy zachytit. Z nastíněného vyplývá, že kombinací těchto testů před příjezdem a pátý den po příjezdu se minimalizuje riziko možného šíření viru. Tuto pravděpodobnost dále snižují doprovodná opatření jako nošení respirátoru do doby, než daná osoba podstoupí test. Funkčností a bezpečností nošení respirátorů se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud, který konstatoval, že nošení respirátoru coby bariérové ochrany dýchacích cest ob stojí jako vhodný nástroj potlačování epidemie onemocnění COVID-19. Tato bariéra chrání jiné jednotlivce před onemocněním a brání jeho dalšímu šíření. Dále odpůrce ve vyjádření k návrhu poukázal na výsledky výzkumu na téma zdravotních potíží z důvodu používání ochrany dýchacích cest s tím, že při zpracování dat týkajících se zdravotnických pracovníků i při výzkumech zaměřených na obecnou populaci bylo zjištěno, že i přes potenciální nepříznivé účinky je největším důsledkem prosté nepohodlí uživatele. K tvrzení navrhovatelky o diskriminaci a stigmatizování proto, že musí nosit roušku při opuštění místa bydliště, odpůrce uvedl, že u osob, které se vrací ze zemí s vysokým a velmi vysokým rizikem nákazy je taková povinnost stanovená vzhledem ke zvýšené pravděpodobnosti možné infekčnosti takové osoby Respirátor nepředstavuje zdravotní riziko a jeho nošení způsobuje maximálně diskomfort. Tato povinnost je stanovena pouze do doby negativního výsledku RP-PCR testu a danou osobu nijak nevylučuje z každodenního života. Jedná se o adekvátní opatření, které je způsobilé významně redukovat šanci, že osoba, které je tato povinnost uložena, nakazí další jedince. Tato povinnost není stanovena pro osoby očkované, neboť u nich je výrazně snížena možnost nákazy a v případě nákazy je snížena pravděpodobnost, že sami nakazí další osoby. Není tedy nutné, aby se na ně vztahovala stejná povinnost, jako se vztahuje na osoby neočkované.

12. K námitce neexistence správního spisu odpůrce poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ze kterého dle jeho názoru vyplývá, že není bezvýjimečně nutné trvat na tom, aby správní orgán jednotlivé podklady pro vydání opatření formalizovaným způsobem zakládal, když v odůvodnění opatření je náležitě identifikuje. Identifikace podkladů a dostupných informací v odůvodnění ochranného opatření je dostatečná k tomu, aby soud či jiné osoby měly možnost se s jejich obsahem seznámit. Z uvedených důvodů odpůrce navrhl, aby soud návrh jako nedůvodný zamítl.
13. Na vyjádření odpůrce navrhovatelka reagovala replikou, ve které uvedla, že v současné situaci je namístě trvat na požadavku řádného odůvodnění vydaného opatření. Dále poukázala na názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 5/2021-73, s tím, že z tohoto rozsudku je zřejmý závěr, že nelze rezignovat na rozumnost, srozumitelnost, jednoznačnost a přesvědčivost opatření, neboť regulace je citelná a vzhledem k obtížné plošné kontrole a vynutitelnosti je třeba, aby byla přesvědčivá pro své adresáty. Navrhovatelka poukázala na to, že odpůrce nedostatečně reaguje na judikaturu správních soudů k přezkumu mimořádných a ochranných opatření.
14. Následně navrhovatelka navrhla připuštění změny návrhu ze dne 29. 10. 2021 tak, aby předmětem přezkoumání bylo opatření obecné povahy odpůrce ze dne 23. 12. 2021 č. j. MZDR 20599/2020-138/MIN/KAN s tím, že soud změnu návrhu připustil, pokud se týkala

části I. bod 3 písm. a), b), c), d) a e). Změna návrhu byla připuštěna usnesením ze dne 10. 1. 2022, č. j. 14 A 211/2021-108.

15. Přezkoumávaným opatřením odpůrce postupem podle § 68 odst. 1 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) nařídil s účinností ode dne 27. prosince 2021 dle čl. I bod 3 všem osobám, které pobývaly déle než 12 hodin v posledních 14 dnech na území států, které jsou na seznamu zemí nebo teritorií s vysokým nebo velmi vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19: a) před vstupem na území České republiky vyplnit Příjezdový formulář; b) před vstupem na území České republiky disponovat výsledkem RP-PCR testu; c) předložit na vyžádání při hraniční nebo pobytové kontrole doklad o vyplnění Příjezdového formuláře, výsledek testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 nebo písemné prokázání, že se na danou osobu vztahuje výjimka podle tohoto ochranného opatření; d) podrobit se RP-PCR testu v rozmezí 5. – 7. dne od vstupu na území České republiky, pobývá-li osoba stále na území České republiky, pokud orgán ochrany veřejného zdraví zcela výjimečně nerozhodl jinak; e) vždy při opuštění místa bydliště nebo ubytování nosit respirátor nebo obdobný prostředek (bez výdechového ventilu) naplňující minimálně všechny technické podmínky a požadavky (pro výrobek), včetně filtrační účinnosti alespoň 94% podle příslušných norem, a to do doby negativního výsledku RP-PCR testu podle písm. d);
16. V bodu 4 je pak uvedeno, že povinnosti uvedené v bodě I.3 neplatí pro osoby uvedené v bodě I.5; výjimky z dílčích povinností jsou stanoveny v bodě I.6 – I.12.
17. Odpůrce napadené opatření odůvodnil potřebou přerušení kontinuity epidemického procesu, odhalení nakažených jedinců a zastavení šíření epidemie koronaviru SARS-CoV-2. Uvedl, že u daného onemocnění, které se šíří často i bez příznaků onemocnění, je předpoklad velmi vysokého rizika, že bez přijetí efektivních protiepidemických opatření aplikovaných prostřednictvím ochranných opatření dojde k nekontrolovatelnému šíření nákazy s významnými dopady na zdraví populace a k vysoké zátěži pro zdravotnický systém. To může mít dopad na kapacitu standardní a lůžkové péče, které mohou být významně omezeny až vyčerpány. I přes navyšující se procento proočkovanosti je zde riziko související s mutací viru a vznikem jeho nových variant, které mohou být rizikové z hlediska rychlosti šíření nebo schopnosti prolomení vakcinace. Cílem opatření je na základě všech dostupných vědeckých poznatků vzájemné koordinace na evropské úrovni a nabytých zkušeností nastavit předvídatelné a zdravotně bezpečné podmínky pro vstup na území České republiky. Odpůrce uvedl, z jakých poznatků vycházel s tím, že provazuje národní pravidla s dohodnutou koordinací na unijní úrovni. Jako dva základní dokumenty označil doporučení Rady 2020/1475 ze dne 13. října 2020 a doporučení Rady 2020/919 z 30. června 2020. V rámci doporučení 2020/1475 došlo k zavedení jednotného mechanismu hodnocení rizikovosti zemí z epidemiologického hlediska. V případě středně rizikových (oranžových) a rizikových (červených) zemí je kladen důraz na karanténu a testování před vstupem a v případě vysoce rizikových zemí (tmavě červených) se doporučuje aplikovat pravidlo testu před odjezdem a karanténu jako obecné pravidlo. Osobám s bydlištěm na území by měla být dána možnost nahradit test před odjezdem testem po příjezdu, a to vedle příslušných požadavků na karanténu/domácí izolaci. Obecná výjimka by měla být udělena osobám plně naočkovaným nebo těm, které prodělaly onemocnění COVID-19 a jsou držitelem certifikátu o prodělání nemoci v posledních 180 dnech. Zpřísněná pravidla platí pro vybrané kategorie kvůli variantě omikron.

18. K Příjezdovému formuláři v odůvodnění opatření odpůrce uvedl, že je důležitým nástrojem pro epidemiologické šetření, jelikož poskytuje zásadní informace o tzv. cestovatelské anamnéze, tj. o možném importu onemocnění a pomáhá v rámci monitoringu epidemie dotvářet obraz o situaci v zahraničí. Tím chrání veřejné zdraví před zavlečením vyššího počtu případů, které, nebudou-li odhaleny, mohou být počátkem významnějšího ohniska nákazy s potenciálem šíření v populaci, zvláště pokud by se jednalo o novou nezjištěnou variantu viru. Příjezdový formulář představuje zásadní nástroj k úspěšnému trasování šíření viru. Odpůrce odkázal na zprávu ECDC, ve které je uvedeno, že včasná identifikace a trasování rizikových kontaktů pomocí dat sebraných skrze Příjezdový formulář snižuje pravděpodobnost, že import nákazy ze zahraničí bude mít za následek masivní šíření viru v domácí populaci. Komplexní informace o cestovní anamnéze osoby jsou nezbytné pro účely epidemiologického šetření a pro účely zajištění přeshraniční spolupráce a informování příslušných zdravotních orgánů v souladu s mezinárodními zdravotnickými předpisy a s rozhodnutím č. 1082/2013/EU o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách. Data požadovaná v Příjezdovém formuláři jsou v souladu s kritérii pro minimální sadu dat doporučených ECDC, zahrnují potřebné údaje pro trasování. Identifikace daného cestujícího je pak zjišťována přes číslo občanského průkazu či pasu s tím, že jejich zpracování je v souladu s GDPR. Přístup do databáze je omezen na pracovníky krajských hygienických stanic a sekce ochrany veřejného zdraví Ministerstva zdravotnictví a pro pracovníky ÚZIS. Délka uchovávání údajů je stanovena na 3 měsíce, a to s ohledem na potřeby trasování, kontroly dodržování popříjezdových opatření a s ohledem na možnost zpětné sekvence vzorku, jak doporučuje i ECDC. Vyplnění Příjezdového formuláře od cestujících požaduje většina zemí EU na základě doporučení Rady EU 2020/1475. S ohledem na cíle, které Příjezdový formulář sleduje, není tento vyžadován u příjezdu do České republiky individuální dopravou, tzn. takovým dopravním prostředkem, ve kterém cestují pouze členové jedné domácnosti.
19. Pokud se jedná o podmínky návratu občanů České republiky a požadavku na test, k tomu odpůrce v odůvodnění napadeného opatření uvedl, že zamýšleného cíle nelze dosáhnout mírnějším způsobem. Epidemická situace tenduje k horšímu vývoji a pro naplnění sledovaného cíle nepostačují mírnější prostředky, které do práv občanů zasahují jen zprostředkovaně a zanedbatelným způsobem. Rizikem je rovněž výskyt nových variant, u kterých je potvrzena i nižší účinnost vakcín. Byla respektována výtka soudu, že stejná pravidla pro návrat individuální a veřejnou dopravou nemusí spravedlivě odrážet míru rizika přenosu infekce na spolucestující osoby. Nelze však rezignovat na předvstupová opatření. Požadavek zajistit si před návratem test je méně zatěžující než mnohadenní karanténa po návratu. Tato by zasahovala do osobní sféry a pohodlí osoby více. Nelze přehlédnout možnost přenosu onemocnění v letadle či v jiném prostředku veřejné dopravy a tedy vystavení riziku nákazy dalších osob, které nemusí cestovat z rizikových zemí a nemusí dodržovat epidemiologická opatření po vstupu, ač by mohli být infikováni. V daném případě dle názoru odpůrce je již v silách osob, aby si příslušný test před návratem do republiky zajistili. Potřebné informace lze získat i na jednotlivých zastupitelských úřadech v zahraničí či na speciálních informačních linkách.
20. I v tomto případě je třeba zopakovat, že při přezkumu opatření obecné povahy postupuje soud podle určitého algoritmu. Tento algoritmus v prvních dvou krocích spočívá v přezkumu pravomoci a působnosti orgánu, který toto opatření vydal. Třetím krokem je zkoumání, zda bylo opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem (včetně

zkoumání nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů). Dalším krokem algoritmu je přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho souladu s hmotným právem (materiální kritérium); s tímto krokem pak souvisí i krok poslední, a to přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska dodržení zásady proporcionality (kritérium přiměřenosti).

21. K otázce pravomoci a působnosti odpůrce k vydání ochranného opatření navrhovatel nevznnesl žádných námitek, a proto soud ve stručnosti konstatuje, že napadené ochranné opatření bylo vydáno postupem dle § 68 odst. 1 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví. V podrobnostech lze odkázat na hodnocení městského soudu v rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 18A 71/2021-80, body 68-105, se kterým se zdejší senát ztotožňuje.
22. Pokud se jedná o vydání napadeného ochranného opatření v souladu se zákonem stanoveným způsobem, zde navrhovatelka namítla, že nebyl veden správní spis a že opatření nebylo řádně odůvodněno.
23. K otázce odůvodnění napadené části nyní přezkoumávaného ochranného opatření považuje soud za vhodné poukázat na názor vyslovený v rozsudku ze dne 1. 12. 2021, č. j. 14A 213/2021-51, kterým soud přezkoumával k žalobě jiného žalobce původně žalobkyní napadené ochranné opatření ze dne 26. 10. 2021 ohledně povinnosti vyplňovat a předkládat Příjezdový formulář. V uvedeném rozsudku soud uvedl, že *k požadavkům na rozsah a kvalitu odůvodnění je nutné přistupovat rozumně a s přihlédnutím k okolnostem věci – nelze ztrácet ze zřetele specifický charakter daného aktu a okolnosti, za nichž bylo dané opatření vydáno. Je také podstatné, že na nyní posuzovanou věc nedopadají přísné požadavky pandemického zákona na odůvodnění opatření obecné povahy (viz § 3 odst. 2 pandemického zákona).*
24. *Opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění (§ 173 odst. 1 správního řádu). Nicméně není smyslem požadavku na soudní přezkum splnění této povinnosti perfekcionalisticky hledat drobné nedostatky v odůvodnění a opatření rušit z těchto důvodů. Takovým postupem by se správní soud vyhýbal svému hlavnímu poslání a to účinné ochraně veřejných subjektivních práv osob (§ 2 soudního řádu správního). V důsledku by mohlo docházet k nekončícímu ping-pongu mezi správním orgánem a soudem. V reakci na zrušující rozsudek by správní orgán pouze doplnil odůvodnění opatření, které by však zůstalo věcně beze změny. Městský soud má tedy za to, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vždy vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité opatření obecné povahy pro nemožnost zjistit v něm vůbec důvody, pro které bylo vydáno, respektive pro které byly vydány napadené části opatření (srov. v případě správních rozhodnutí usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76).*
25. *Městský soud podotýká, že v reakci na výše citovaný zrušující rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2021, č. j. 18 A 71/2021-180, odpůrce podstatně doplnil odůvodnění ochranného opatření. Konkrétně ohledně příjezdového formuláře doplnil celou jednu část, která je reprodukována výše (bod 4).*
26. *Z tohoto odůvodnění je přitom v základních rysech bezpochyby dovoditelné, co odpůrce k přijetí této povinnosti vedlo, co se jí má dosáhnout a proč odpůrce zvolil k dosažení jím zamýšleného účelu zrovna tyto prostředky. Odpůrce rovněž posuzoval přiměřenost dopadu povinnosti do základních práv. Je nezpochybnitelné, že odůvodnění by mohlo být podrobnější. Míra podrobnosti a kvality odůvodnění však prakticky nezná mezí. Soud nemůže být*

perfekcionistou a musí vzít v potaz také realitu přípravy ochranných opatření v této složité oblasti. Obdobně Nejvyšší správní soud neshledal jiné mimořádné opatření odpůrce nedostatečně odůvodněné, přičemž poznamenal, že „odůvodnění mimořádných opatření, která jsou svou obecností blízká právním předpisům, by mohlo být vždy delší, podrobnější a dokonalejší“ (rozsudek č. j. 2 Ao 10/2021 – 129, bod 41). Vysokými požadavky na odůvodnění ochranných opatření přijatých za účelem omezení dopadu pandemie nemoci Covid-19 nelze činnost odpůrce prakticky paralyzovat.

27. V daném případě soud posoudil odůvodnění napadeného opatření ve vztahu k napadené části a dospěl k závěru, že odůvodnění dostačuje většinou zákonným požadavkům. Jak vyplývá z dalšího textu, na jeho základě lze posoudit námitky navrhovatelky proti povinnostem nařízeným v části I. bod 3 písm. a), b) c) a d), které jsou navíc spíše námitkami věcnými.
28. Pokud se jedná o námitku, že odpůrce nevede k vydávanému ochrannému opatření správní spis, lze opět zopakovat názor čtrnáctého senátu vyslovený v rozsudku ze dne 1. 12. 2021, č. j. 14A 213/2021-51. K této problematice soud uvedl následující.
29. *Pokud jde o absenci vedení správního spisu, tak se zdejší senát ztotožňuje se závěry v již ustálené judikatuře jak Městského soudu v Praze (např. rozsudek ze dne 20. 10. 2021, č. j. 18 A 71/2021-80; a rozsudek č. j. 18 A 16/2021-149), tak Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 Ao 12/2021-81 i s dalšími odkazy). Podle této judikatury ačkoli se o návrhu mimořádného opatření nevede řízení, neznamená to, že by ve správním spise nemusely být podklady, z nichž odpůrce při vydání opatření vycházel. Správní spis se totiž zakládá ve věci (§ 17 odst. 1 správního řádu). Vedení spisu proto vychází z vydání opatření, nikoli z vedení řízení o vydání opatření. Skutečnost, že ve spise nejsou založeny podklady opatření, však nemá bez dalšího za důsledek nezákonnost napadeného opatření. Protože se o věci nevede řízení, nejsou ani adresáti opatření zkráceni na právu se k podkladům vyjádřit.*
30. *V nyní posuzovaném případě je správní spis tvořen pouze předchozími ochrannými opatřeními. Nicméně městský soud, obdobně jako ve výše citovaných rozhodnutích, i zde dospěl k názoru, že chybějící podklady mimořádného opatření ve správním spise nejsou natolik závažným pochybením odpůrce, aby měly za následek nezákonnost opatření. Z odůvodnění napadeného opatření jasně vyplývá, z jakých zdrojů odpůrce vycházel, a tyto zdroje jsou v odůvodnění uvedeny.*
31. I v daném případě jsou v odůvodnění ochranného opatření označeny podklady, ze kterých odpůrce při vydávání ochranného opatření vycházel. Navrhovatelka tak tedy měla možnost se s těmito podklady seznámit. Ohledně údajů v nich uvedených a odkazů na ně ostatně žádné námitky nevznáší.
32. Soud tedy námitky, že napadené ochranné opatření nebylo vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem, neshledal jako důvodné.
33. Pokud se jedná o zbylé dva kroky algoritmu, to je přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska souladu s hmotným právem a z hlediska dodržení zásady proporcionality, tyto bude soud hodnotit současně ve vztahu k jednotlivě uloženým povinnostem, a to v rozsahu konkrétních námitek navrhovatelky.
34. Navrhovatelka označila jako nezákonný požadavek na vyplnění a předložení Příjezdového formuláře. Uvedla, že tato úprava byla rozsudkem Městského soudu v Praze, č. j. 18A

71/2018-158, prohlášena za nezákonnou. S tímto tvrzením se nelze ztotožnit, neboť ze závěru uvedeného rozsudku vyplývá, že soud shledal přezkoumávané ochranné opatření v části týkající se Příjezdového formuláře jako nepřezkoumatelné pro posouzení zákonnosti a přiměřenosti tohoto omezení.

35. Následně vydané ochranné opatření ze dne 26. 10. 2021, proti kterému původně při podání směřoval i návrh navrhovatelky, bylo ohledně povinnosti vyplnit a na vyžádání předložit doklad o vyplnění Příjezdového formuláře, přezkoumáno Městským soudem v Praze, který v rozsudku ze dne 1. 12. 2021, č. j. 14A 213/2021-51 uvedl, že *v reakci na výše citovaný zrušující rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2021, č. j. 18 A 71/2021-180, odpůrce podstatně doplnil odůvodnění ochranného opatření.*
36. Soud ve zmiňovaném rozsudku dospěl k závěru, že v případě vstupu do České republiky prostředkem hromadné dopravy povinnost vyplňovat Příjezdový formulář je schopná přispět k naplnění cíle ochrany zdraví, neboť údaje z formuláře umožňují trasování rizikových kontaktů, což je jedno ze základních opatření v boji proti šíření epidemie. Tento cíl však není dán v případě cestování individuální dopravou. Při vydání nyní přezkoumávaného ochranného opatření odpůrce v reakci na tento právní názor soudu stanovil v části I. bod 11, že povinnost před vstupem na území České republiky vyplnit Příjezdový formulář a na vyžádání při hraniční nebo pobytové kontrole doklad o vyplnění Příjezdového formuláře předložit, se nevztahuje na osoby, které cestují po celou dobu cesty pouze individuální pozemní dopravou.
37. V této věci má soud za to, že zásah do práv navrhovatelky představující povinnost vyplnit Příjezdový formulář a předložit doklad o jeho vyplnění na vyžádání při hraniční nebo pobytové kontrole [část I bod 3 písm. a) a d)] splňuje podmínku legality, legitimacy a proporcionality v užším slova smyslu. Rozhodující je, že tato povinnost se již nevztahuje na ty osoby, které do České republiky cestují individuální pozemní dopravou.
38. Nad rámec námitek uplatněných navrhovatelkou považuje soud za potřebné poukázat na to, že se závěry rozsudku Městského soudu v Praze, č. j. 14A 213/2021-51, zcela nekoresponduje definice pojmu „individuální doprava“ stanovená v části III. bod 17. Podle této definice je individuální dopravou cesta takovým dopravním prostředkem, ve kterém se v daný moment přepravují osoby, které jsou členy jedné domácnosti. V uvedeném rozsudku městský soud vyslovil závěr, že povinnost vyplnit příjezdový formulář nelze zakotvit pro osoby přijíždějící individuální dopravou. Z nosných důvodů rozsudku je zřejmé, že tím měl soud na mysli cesty nikoliv veřejnou hromadnou dopravou. Účelem příjezdového formuláře je trasování rizikových kontaktů. Vyplňovat formulář má tedy smysl pouze tehdy, pokud přijíždějící osoba nezná kontakty na své spolucestující v daném dopravním prostředku. Soud vycházel z toho, že spolucestující při individuální dopravě znají navzájem svou identitu, a proto mohou označit kontaktní osoby pro potřeby trasování. Odpůrce nicméně dopad tohoto rozhodnutí nepřipustně zúžil pouze na situace, kdy v dopravním prostředku cestují pouze členové jedné domácnosti. V tomto se jeví jako vhodné tuto nesprávnost napravit tak, aby definice individuální dopravy odpovídala cílům ochranného opatření. Soud nepřistoupil ke zrušení povinnosti stanovené v části I. bod 3 písm. a), neboť návrh tento nedostatek nijak neoznačil. Navrhovatelka při návrhu na připuštění změny návrhu, aby za napadené opatření obecné povahy bylo bráno ochranné opatření ze dne 23. prosince 2021 č. j. MZDR 20599/2020-138/MIN/KAN, nijak rozsah návrhu nezměnila.

39. K podmínce legality je třeba odkázat na ustanovení § 79 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, ve kterém je stanoveno, že orgány ochrany veřejného zdraví jsou oprávněny k zabezpečení povinností týkajících se ochrany a podpory veřejného zdraví zpracovávat
- a) osobní údaje v rozsahu jméno, příjmení, rodné číslo, je-li přiděleno, jinak datum narození, místo pobytu fyzických osob, místo jejich podnikání nebo označení jejich zaměstnavatele, údaje související s kategorizací prací a s nařízenými lékařskými preventivními prohlídkami a osobní údaje podle § 40 písm. a); jde-li o mladistvé a studenty, označení zařízení pro výchovu a vzdělávání nebo označení dětského domova pro děti do 3 let věku,
 - b) citlivé údaje vypovídající o zdravotním stavu fyzických osob, zahrnující diagnózy onemocnění, údaje o rizikovém chování, o splnění povinnosti podrobit se léčení, o počtu, druhu a závěrech lékařských prohlídek, údaje o expozici fyzických osob faktorům pracovního a životního prostředí, údaje o epidemiologii drogových závislostí a citlivé údaje podle § 40 písm. a).
40. V části III bod 2 přezkoumávaného ochranného opatření je stanoveno, že v Příjezdovém formuláři zpracovávanými osobními údaji nad rámec § 79 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví jsou číslo cestovního dokladu, státní občanství, adresa elektronické pošty a telefonní číslo.
41. K této problematice Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 1. 12. 2021, č. j. 14A 213/2021-51 uvedl, že *oprávnění umožnit ochranným opatřením zpracovávání osobních údajů nad rámec § 79 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví odpůrce patrně dovozuje z obecného oprávnění přijímat opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění ze zahraničí podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. V každém případě navrhovatel žádné konkrétní námitky v tomto ohledu nevznese a soud se tedy nebudou otázkou dodržení požadavku zákonnosti zásahu dále zabývat.*
42. V daném případě navrhovatelka také žádné konkrétní námitky k rozsahu požadovaných osobních údajů nevznese, a proto považuje soud za dostatečné odkázat na citaci shora uvedeného rozsudku s tím, že stanovený rozsah údajů nelze označit jako důvod zrušení ochranného opatření.
43. Pokud se jedná o podmínku legitimacy, je z odůvodnění ochranného opatření zřejmé, že důvodem nařízení vyplnit Příjezdový formulář a předložit doklad o jeho vyplnění na vyžádání je potřeba ochrany obyvatelstva před šířením epidemie koronaviru SARS-CoV-2. Tento cíl, to je ochrana zdraví obyvatelstva, je v souladu s čl. 8 odst. 2 Úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod (dále jen Úmluva) a s čl. 31 Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina). Článek 8 odst. 1 Úmluvy sice zaručuje právo na respektování soukromého života, ale státní orgán může do výkonu tohoto práva zasahovat, je-li to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu ochrany zdraví. Čl. 31 Listiny pak zakotvuje právo každého na ochranu zdraví. Podmínka legitimacy je tedy splněna.
44. Podle navrhovatelky je nařízení vyplnit Příjezdový formulář v rozporu se základními východisky uplatňovanými při překračování vnitřních hranic schengenského prostoru, jak jsou upravena v Schengenském hraničním kodexu. Požadavek na vyplnění formuláře je dle jejího názoru v rozporu s požadavkem volného překračování vnitřních hranic bez nutnosti podrobovat se jakékoliv administrativní nebo systematické kontrole. Dle názoru soudu nelze nařízené vyplnění Příjezdového formuláře považovat za kontrolu přechodu vnitřních hranic mezi členskými státy Unie. Jedná se o zcela jiné opatření, které nemá za cíl zamezit volnému

překračování vnitřních hranic, ale jeho cíl, to je ochrana zdraví osob, ospravedlňuje požadavek na vyplnění formuláře. Odpůrce v odůvodnění přezkoumávaného ochranného opatření odkazuje i na zprávu Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí, ve které byla zdůrazněna klíčová role Příjezdového formuláře, neboť včasná identifikace a trasování rizikových kontaktů mocí dat sebraných Příjezdovým formulářem snižuje pravděpodobnost, že import nákazy ze zahraničí bude mít za následek masivní šíření viru v domácí populaci. Pro zajištění tohoto cíle nelze rozlišovat, zda se jedná o příjezd ze země patřící do schengenského prostoru či ze třetí země. Jediným rozlišovacím kritériem může být, jaký platí stupeň rizika výskytu onemocnění v zemi, ze které osoba přijíždí.

45. Z hlediska podmínky proporcionality je třeba podle ustálené judikatury Ústavního soudu přihlédnout ke třem hlediskům. Posoudit způsobilost konkrétního opatření k naplnění svého účelu (neboli jeho vhodnost), čímž se rozumí, zda je vůbec schopno dosáhnout sledovaného legitimního cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále zkoumat nezbytnost opatření z toho hlediska, zda byl při výběru prostředků použit ten z nich, který je k základnímu právu nejšetrnější. Tedy, že sledovaného cíle není možno ve stejné nebo podobné míře dosáhnout jinými prostředky, které by méně zasahovaly do základního práva. Následuje posouzení proporcionality v užším smyslu, tedy zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na zamýšlený cíl. To znamená, že opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva nebo svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která tato opatření přináší pro veřejný zájem (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/11, bod 19; nálezy I.ÚS 1587/15, bod 27; či Pl.ÚS 2/17, bod 40).
46. Městský soud v Praze k podmínce proporcionality ve vztahu k povinnosti vyplnit Příjezdový formulář v již zmiňovaném rozsudku ze dne 1. 12. 2021, č. j. 14A 213/2021-51 uvedl, že *je vhodné, aby stát měl informace odkud se nákaza, případně nové mutace koronaviru šíří. Tyto informace státu umožňují například přijmout přísnější opatření pro cestování z dané země. Městskému soudu však není zřejmé, jak k tomuto cíli přispívají údaje z příjezdového formuláře. Tento neobsahuje údaj o tom, že osoba je nakažena koronavirem SARS-CoV-2, aby bylo možno automaticky tuto informaci spojit s místem pobytu takové osoby. To je nakonec logické, neboť příjezd nakažených osob se řídí jinými, přísnými pravidly (viz část D. napadeného opatření). Běžnější tedy je, že nákaza koronavirem je zjištěna až následně po příjezdu do Česka. Nakažené osoby jsou poté v kontaktu s pracovníkem hygieny, který provádí trasování, případně si taková osoba sama vyplňuje formulář pro samotrasování. Cestovatelskou historii je tak možno od nakažené osoby zjistit v tomto okamžiku. Tento důvod tedy neposkytuje ospravedlnění pro plošný sběr dat od všech osob přijíždějících do Česka. Není tu racionální vazba mezi zásahem a cílem, neboť příjezdový formulář sám informace o naze neobsahuje. Plošný sběr dat před tím, než je osoba pozitivně testována, není nezbytný. Případný pobyt v zahraničí lze zjistit až v momentě pozitivního výsledku testu na koronavirus.*
47. *Co se týče důvodu trasování rizikových kontaktů, tak městský soud souhlasí, že jde o důležitý prostředek v boji proti šíření epidemie. Tak nakonec uvádí i dokument Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí, na který poukazuje odpůrce.¹ Podle této zprávy je trasování základním opatřením v boji proti probíhající epidemii COVID-19 ve spojení s aktivním*

¹

https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/ECDC-one-page_EntryScreening_Passenger-Locator-and-Health-Declarations.pdf

vyhledáváním případů a testováním a aplikací dalších opatření jako jsou rozestupy. Koronavirus je schopen se šířit pouze skrze lidské kontakty. Možnost identifikace a izolace nakažených osob tedy přispívá k ochraně veřejného zdraví. Otázkou je, jakým způsobem jsou k trasování schopny napomoci údaje z příjezdového formuláře.

48. Osoba přijíždějící do Česka ve formuláři vyplňuje způsob dopravy. Pokud cestuje veřejnou dopravou, vyplňuje jméno dopravce, číslo spoje a fakultativně číslo sedadla. Zároveň formulář obsahuje kontaktní údaje, včetně telefonu a emailu. Dle městského soudu jde skutečně o údaje, které mohou napomoci trasování rizikových kontaktů. V případě, že nakažená osoba sdělí, že v nedávné době přicestovala ze zahraničí hromadným prostředkem (případně to ani sdělovat nemusí a tento údaj lze nalézt v databázi údajů z příjezdových formulářů), má hygienická stanice k dispozici databázi, kde ihned může zjistit všechny spolucestující a kontaktovat je. Tyto kontakty by navíc nebylo možno v případě většiny hromadné dopravy zjistit jinak. Vlakové ani autobusové jízdenky nebývají často na jméno a dopravci nemusí disponovat kontaktními údaji na cestující. V případě letecké dopravy městský soud akceptuje argumentaci odpůrce, že nemusí být možné od leteckých společností získat vedle seznamu cestujících i kontaktní údaje. Městský soud tedy v případě cestujících hromadnou dopravou dospívá k dílčímu závěru, že povinnost vyplňovat příjezdový formulář je schopna přispět k naplnění legitimního cíle ochrany zdraví. Se shora citovanými závěry se v této právní věci soud zcela ztotožnil a má za to, že je dostatečné na ně v plném rozsahu odkázat.
49. Navrhovatelka spatřovala svou diskriminaci v tom, že z povinnosti vyplnit při příjezdu do republiky Příjezdový formulář je vyňata řada osob (čl. I bod 5). Při posuzování této námitky přihlédl soud k ustanovení § 101a odst. 1 s.ř.s., ve kterém je stanoveno, 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. Navrhovatelka své tvrzení o diskriminaci nijak nekonkretizovala a soud není povinen za ní domýšlet, v čem by měla tvrzená diskriminace spočívat. Z právního hlediska se diskriminací nerozumí jakékoli rozlišování, nýbrž jen taková situace, kdy právní řád určitého státu vytváří nerovnost ve výkonu subjektivních práv nebo povinností, avšak neexistuje zde relevantní souvislost mezi touto nerovností založenou právním řádem a nerovností, která je z povahy věci vlastní subjektivnímu právu nebo povinnosti. Rozlišování, které sleduje legitimní cíl a je přiměřené tomuto cíli, není zakázanou diskriminací. V obecné rovině soud konstatuje, že vynětí vyjmenovaných osob z povinnosti vyplnit Příjezdový formulář se jeví v obecné rovině jako logicky odůvodnitelné a sledující legitimní cíl.
50. S ohledem na shora uvedené skutečnosti soud tak neshledal námitku navrhovatelky směřující proti povinnosti vyplnit při příjezdu Příjezdový formulář jako důvodnou.
51. Navrhovatelka dále označila jako nezákonný požadavek disponovat před vstupem do České republiky výsledkem RT-PCR testu a na vyžádání jej předložit při hraniční nebo pobytové kontrole. S odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2021, č. j. 14A 110/2021-82, ve kterém soud shledal, že povinnost absolvovat před návratem test ob stojí v případě návratu občana veřejnou dopravou, poukázala na nerozumnost opatření, když i v případě pozitivního výsledku testu jí nemůže být bráněno v návratu do republiky.
52. V nyní přezkoumávaném ochranném opatření je v části I bod 8 písm. b) stanoveno, že v případě příjezdu individuální pozemní dopravou se povinnost před příjezdem disponovat testem na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 neuplatní. Lze souhlasit s názorem

navrhovatelky, že ani pozitivní výsledek testu před návratem do republiky nemůže představovat důvod, pro který by jí mohl být vstup odepřen.

53. Podle čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod každý občan má právo na svobodný vstup na území České a Slovenské Federativní Republiky. Absolutní povaha práva zakotveného v čl. 14 odst. 4 Listiny se váže k nemožnosti zakázat občanovi návrat do vlasti a nikoli ke způsobu, jakým se občan může vrátit. Současné znění ochranného opatření odpovídá závěrům vysloveným v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2021, č. j. 14A 110/2021-82. V tomto rozsudku soud mimo jiné uvedl, že *se posuzovaná úprava významně odlišuje od ochranného opatření posuzovaného zdejším soudem pod sp. zn. 18 A 16/2021. Zatímco dřívější opatření v některých případech fakticky bránilo občanovi ve vstupu do vlasti, neboť požadovalo, aby disponoval pouze a jen negativní testem na onemocnění COVID-19, nyníjší úprava vstupu občana na území domovského státu nebrání. Pouze upravuje způsob, za jakým se může občan do vlasti vrátit, neboť před jeho návratem vyžaduje absolvování testu na COVID-19. Není však popřena podstata základního práva zakotveného v čl. 14 odst. 4 Listiny, a to nemožnost zakázat občanovi návrat do vlasti.*
54. Nařízení opatření se soudu nejeví jako nerozumné. Je-li vracejícímu se občanovi známo, že před návratem byl výsledek jeho RT-PCR testu pozitivní, může se při návratu začít ihned chovat tak, aby nedocházelo k dalšímu šíření nemoci. Rovněž při samotné dopravě může být minimalizováno riziko, že dojde k hromadné nákaze cestujících.
55. Ani námitky směřující proti povinnosti disponovat výsledkem RT-PCR testu a předložit jej na vyžádání při hraniční či pobytové kontrole ze shora uvedených důvodů neshledal soud jako důvodné.
56. Nezákonnost povinnosti podrobit se RT-PCR testu v rozmezí 5. až 7. dne od vstupu na území České republiky navrhovatelka dovozovala z toho, že odpůrce nezohlednil rozsudky Městského soudu v Praze č. j. 3A 91/2021 a 11A 127/2020-77. Daný interval není v opatření přesvědčivě odůvodněn. Nedává smysl, proč by se navrhovatelka nemohla podrobit testování bezprostředně po příjezdu do České republiky.
57. K tomuto bodu ochranného opatření odpůrce ve vyjádření uvedl, že podrobení se PCR testu 5. den po příjezdu do republiky má své opodstatnění. Osoba, která se vrací ze zahraničí, se mohla nakazit nedlouho před svým odjezdem ze zahraničí. Inkubační doba onemocnění COVID-19 (od okamžiku nakažení do projevu klinických příznaků) se pohybuje v rozmezí mezi 2 až 14 dny, u většiny osob se onemocnění projeví 5. až 6. den od okamžiku nákazy. Pozitivitu na přítomnost viru v inkubační době nemusí dostupné testy zachytit. Virus může být detekován ve vzorcích z horních cest dýchacích 1 až 2 dny před nástupem příznaků. Kombinace testů před příjezdem a 5. den po příjezdu minimalizuje riziko možného šíření viru.
58. Je pravdou, že odůvodnění přezkoumávaného ochranného opatření takového odborné zdůvodnění neobsahuje, ale na druhou stranu je třeba mít za to, že se jedná o poznatky ověřené studiemi zaměřenými na působení viru a na možné omezení jeho šíření, které jsou známy nejen odborníkům, ale se kterými byla seznámena i široká veřejnost při informování o průběhu pandemie a o možnostech bránit šíření viru SARS-CoV-2
59. Při posuzování předmětné námitky soud vzal v potaz názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021-157. Nejvyšší správní soud ve vztahu k odůvodnění mimořádného opatření přijatého podle pandemického zákona, které

lze považovat za obdobné nyní přezkoumávanému opatření obecné povahy, uvedl, že 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. Soud považuje předpoklady popsané Nejvyšším správním soudem v daném případě za splněné, neboť z hlediska účelu ochranného opatření, to je zamezení nekontrolovaného šíření onemocnění, se jeví požadavek na druhý test jako opodstatněný a lhůta 5 až 7 dnů k jeho provedení není stanovena libovolně, ale s přihlédnutím k znalostem o viru a o postupu při zachycování co největšího počtu nakažených osob.

60. Pokud navrhovatelka poukazovala na rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 3A 91/2021, z tohoto vyplývá, že důvodem zrušení části ochranného opatření bylo překročení působnosti při vydávání opatření obecné povahy za účelem zamezení zavlečení vysoce nakažlivých onemocnění, neboť k nařízení samoizolace, to je k omezení svobody pohybu, neměl odpůrce zákonné zmocnění. Zrušení slov „nejdříve 5. den“ vycházelo z návrhu a pouze souviselo s hlavním důvodem zrušení části ochranného opatření. Soud se nijak k počtu dní nevyjadřoval. V rozsudku, č. j. 11A 127/2020-77, soud vytkl nedostatečné odůvodnění opatření obecné povahy ohledně 5 denní lhůty k provádění testování zaměstnanců poskytovatelů sociálních služeb. Jedná se sice o obdobný nedostatek, ale vzhledem k tomu, že přezkoumávané ochranné opatření obsahuje řadu odkazů na odborné podklady obsahující výsledky zkoumání samotného viru a jeho šíření a že s poznatky je prostřednictvím různých zdrojů veřejnost seznamována opakovaně, má soud za to, že tento nedostatek nemusí být označen jako důvod pro zrušení napadené části předmětného ochranného opatření. Přesto bude vhodné, aby odpůrce do budoucna konkrétněji uvedl přímo v odůvodnění ochranného opatření, z jakých důvodů je vhodná doba pro kontrolní test právě ve lhůtě 5. až 7. den po vstupu.
61. Navrhovatelka vznesla námitky i proti nařízení nosit respirátor nebo obdobný prostředek vždy při opuštění místa bydliště nebo ubytování. Námitku nezákonnosti odůvodnila tím, že nejsou zohledněny negativní zdravotní dopady dlouhodobého nošení respirátorů. Dále poukázala na to, že uložená povinnost ji stigmatizuje, neboť je ihned zřejmé, že pobývala v zahraničí. Nařízená povinnost narušuje Listinou zaručenou rovnost v právech.

62. V odůvodnění přezkoumávaného ochranného opatření nejsou k této části nařízení uvedeny žádné údaje. Absence poukazu na podklady, které se zabývají přínosem nošení respirátorů nebo obdobných prostředků pro zabránění šíření koronaviru SARS-Cov-2, vyhodnocení těchto poznatků z hlediska potřebnosti nařízení nosit ochranné prostředky po dobu pobytu mimo bydliště nebo ubytování bez ohledu na to, kde se povinná osoba nachází, znamená, že v této části je třeba označit napadené opatření obecné povahy jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Odpůrce nijak v odůvodnění ochranného opatření nevysvětlil, proč u osob přijíždějících ze zahraničí nepostačuje obecná povinnost nošení respirátorů zakotvená v ochranném opatření č. j. MZDR 15757/2020-61/MIN/KAN. Odpůrce by měl odůvodnit, proč je nezbytné, aby tyto osoby nosily respirátor vždy při opuštění místa bydliště, tedy například i když jsou v místech, kde se nenachází žádné jiné osoby. Pro dostatečnou odůvodněnost opatření je třeba, aby obsah odborných studií a výsledky jednání expertních pracovních skupin byly ve srozumitelné a dostatečně konkrétní úrovni promítnuty do odůvodnění přijímaného opatření, aby bylo zřejmé, proč správní orgán k nařízení povinnosti nosit respirátory nebo obdobné prostředky při opuštění bydliště nebo ubytování přistoupil.
63. Navrhovatelka se podaným návrhem domáhala zrušení celého bodu 3 části I., to je písm. a), b), c), d) a e) ochranného opatření. Jako důvodný soud shledal návrh na zrušení části I. bod 3 písm. e). Z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přezkoumávané ochranné opatření v této části zrušil. Ve zbývajícím rozsahu návrh jako nedůvodný zamítl.
64. Pokud jde o okamžik zrušení dotčeného bodu 3 písm. e) části I. ochranného opatření, pak podle § 101d soudního řádu správního platí, že soud opatření obecné povahy zruší dnem, který v rozsudku určí.
65. Při úvahách, k jakému okamžiku ochranné opatření zrušit, soud přihlédl k tomu, že uvedené ustanovení nemá zásadní dopad do možnosti pohybu osob vracejících se ze států, které jsou na seznamu zemí nebo teritorií s vysokým nebo velmi vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19, proto dal odpůrci časový prostor, aby vyhodnotil potřebnost uvedeného nařízení a pokud shledá jeho opodstatněnost, aby řádně uvedl důvody, které k jeho přijetí vedly. Jako zachování dostatečného časového prostoru soud považuje stanovení okamžiku zrušení předmětného ochranného opatření části I. bod 3 písm. e) na den 1. 2. 2022, od 0:00 hod. K uvedenému momentu pozbyde shora vymezená část napadeného ochranného opatření platnosti a účinnosti.
66. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního, podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem proti účastníkovi, který úspěch neměl. Soud uznává, že formálně byla navrhovatelka v řízení úspěšná jen zčásti, neboť se domáhala zrušení celého bodu 3 předmětného ochranného opatření, zatímco soud zrušil pouze část pod písm. e) a ve zbytku návrh zamítl. Soud však přihlédl k tomu, že i pokud by navrhovatelka podala návrh na zrušení pouze části I. bod 3 písm. e) ochranného opatření, náklady řízení by byly navrhovatelce přiznány ve stejné výši. Proto soud shledal důvod pro postup dle § 60 odst. 8 soudního řádu správního a přiznal navrhovatelce právo na náhradu nákladů řízení, přestože měla ve věci pouze částečný úspěch.
67. Náklady řízení představují zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za návrh ve věci samé a dále pak odměna za 3 úkony právní služby [§ 11 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení, návrh na zrušení ochranného opatření, návrh na připuštění změny] v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 9 300 Kč [§ 7,

§ 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradu hotových výdajů za tři úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 900 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky), tj. 10 200 Kč. Zástupce navrhovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se s ohledem na § 57 odst. 2 soudního řádu správního náhrada zvyšuje o částku odpovídající této dani – o 21 % z částky 10 200 Kč, tj. o 2 142 Kč; celkem pak náklady řízení činí 17 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 26. ledna 2022

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu