



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mráčky, soudkyně Sylvie Šiškeové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatele: **JUDr. A. Č., Ph.D.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení částí ochranného opatření odpůrce ze dne 26. 10. 2021, čj. MZDR 20599/2020-126/MIN/KAN, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti výroku II. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2021, čj. 14 A 213/2021-51,

t a k t o :

- I.** Výrok II. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2021, čj. 14 A 213/2021-51, se **ruší**.
- II.** Návrh **se** v části, v níž se navrhovatel domáhal zrušení čl. I. bodu III. 2. ochranného opatření odpůrce ze dne 26. 10. 2021, čj. MZDR 20599/2020-126/MIN/KAN, **odmítá**.
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě v části, v níž se navrhovatel domáhal zrušení čl. I. bodu III. 2. ochranného opatření odpůrce ze dne 26. 10. 2021, čj. MZDR 20599/2020-126/MIN/KAN, ani o kasační stížnosti.

O d ů v o d ň ě n í :

[1] Navrhovatel se u Městského soudu v Praze domáhal zrušení částí ochranného opatření, jímž odpůrce s účinností od 27. 10. 2021 stanovil k ochraně před onemocněním covid-19 podmínky pro vstup osob na území ČR. Ochranné opatření se týkalo také povinnosti vyplnit před návratem do ČR elektronický příjezdový formulář. Navrhovatel se konkrétně domáhal zrušení čl. I. bodu I. 1. písm. a) a c), čl. I. bod I. 3. písm. a) a c) a čl. I. bodu III. 2. ochranného opatření.

[2] Městský soud výrokem I. napadeného rozsudku zrušil ochranné opatření v čl. I. bodu I. 1. písm. a) a c); v bodu I. 3 písm. a) a v bodu I. 3. písm. c) v textu „*doklad o vyplnění Příjezdového formuláře*“, a to ke dni 6. 12. 2021.

[3] Ve II. výroku městský soud zbytek návrhu zamítl. Povinnost vyplnit formulář pouze elektronicky podle něj není nezákonná ani nepřiměřená.

[4] Napadené ochranné opatření bylo zrušeno a nahrazeno ochranným opatřením ze dne 6. 12. 2021. Rovněž toto ochranné opatření později odpůrce zrušil a nahradil novým.

[5] Navrhovatel (stěžovatel) podal kasační stížnost proti výroku II. rozsudku městského soudu. Rozsudek je podle něj nepřezkoumatelný a nezákonný.

[6] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasil s městským soudem v tom, že elektronická forma formuláře nepůsobí zásah do soukromí.

[7] Stěžovatel v replice upozornil na vztah správního řádu a zákona o ochraně veřejného zdraví, jakož i na problematiku ochrany osobních údajů.

[8] NSS nejprve posoudil, zda byl stěžovatel aktivně procesně legitimován domáhat se zrušení čl. I. bodu III. 2. ochranného opatření ve znění *splnění povinnosti předložit vyplněný Příjezdový formulář se rozumí předložení v takové podobě, která umožní jednoznačnou identifikaci držitele a kontrolu vyplněných údajů; elektronický Příjezdový formulář je dostupný na internetových stránkách www.prijezdovyformular.cz; zpracovávanými osobními údaji nad rámec § 79 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. jsou číslo cestovního dokladu, státní občanství, adresa elektronické pošty a telefonní číslo; vyplněním a odesláním Příjezdového formuláře se krajské hygienické stanici příslušné podle místa bydliště nebo oblašťovaného pobytu vzdáleným přístupem oznamuje vstup na území České republiky.*

[9] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy. Pro naplnění aktivní procesní legitimace musí navrhovatel *logicky konsekventně a myslitelně tvrdit dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.* To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné napadeným opatřením obecné povahy (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, a ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS).

[10] Stěžovatel uvedl k čl. I. bodu III. 2. ochranného opatření, jež vyžadoval při každém návratu do ČR předložit příjezdový formulář, následující výhrady. Podmiňovat takto vstup do domovského státu podle něj odporuje ústavně zaručené svobodě pohybu a pobytu a ochraně soukromí. Příjezdový formulář lze vyplnit výhradně elektronicky, tedy vzdáleným přístupem. Kromě telefonního čísla je třeba poskytnout i adresu elektronické pošty, na kterou má následně dojít potvrzení nezbytné pro hraniční kontrolu. Občané vstupující na území ČR tedy musejí pro výkon svého základního práva (vstoupit na území) využít formu elektronické komunikace, což na běžné občany klade nepřiměřené nároky. Ochranné opatření navíc nestanoví žádnou alternativu pro jednotlivce bez technického vybavení. Tato úprava přehlíží fakt, že ne všichni občané mají možnost využít elektronickou formu komunikace, navíc pokud se právě nacházejí v zahraničí.

[11] Městský soud neměl o stěžovatelově obecné aktivní procesní legitimaci pochybnost. Jelikož se však stěžovatel domáhal zrušení pouze některých částí ochranného opatření, byl soud povinen posoudit jeho aktivní procesní legitimaci zvlášť ve vztahu k jednotlivým napadeným ustanovením. Ke stěžovatelově aktivní procesní legitimaci ve vztahu k čl. I. bodu III. 2. ochranného opatření, jež stanoví povinnost vyplnit příjezdový formulář výlučně elektronicky, městský soud nic neuvedl.

[12] Aktivní procesní legitimaci navrhovatele v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy posuzoval NSS např. v již citovaném usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120 či v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, čj. 3 As 2/2021-48. Tyto závěry shledal Ústavní soud ústavně konformními v nálezu ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21. Citovaným nálezem Ústavní soud zrušil usnesení ze dne 3. 8. 2021, čj. 8 Ao 13/2021-65, v němž NSS nepřiznal aktivní procesní legitimaci zapsanému spolku, který sdružuje osoby trpící Bechtěrevovou chorobou

pokračování

a jejich rodinné příslušníky. Podle Ústavního soudu není pro aktivní procesní legitimaci navrhovatele vždy nezbytně nutné, aby mu opatření obecné povahy ukládalo povinnost. V případě dvoustranného právního vztahu je proto nutné přiznat aktivní procesní legitimaci všem stranám tohoto (potenciálního) právního vztahu. O takový případ však v posuzované věci nejde. Nadále přitom zůstávají v platnosti dřívější závěry judikatury vyžadující, aby navrhovatel myslitelně tvrdil, že se opatření obecné povahy může dotknout jeho veřejných subjektivních práv.

[13] V souladu s citovanou judikaturou NSS je nutné, aby zkrácení na navrhovatelových právech nebylo pouze teoretické, hypotetické či příliš vzdálené. Musí mít také určitou kvalitu (intenzitu) a vztah k opatření obecné povahy. Zákonná úprava aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je tedy založena na podmínce *tvrzení*, že navrhovatelova práva mohou být opatřením obecné povahy dotčena (rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006-62). Soudy ve správním soudnictví mají chránit veřejná subjektivní práva fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.); přezkum tzv. *actio popularis* zákon nepřipouští.

[14] Stěžovatel dovozuje svou aktivní procesní legitimaci z toho, že se na všechny osoby pobývající déle než 12 hodin v posledních 14 dnech na území jiného státu vztahovala povinnost vyplnit elektronický příjezdový formulář nebo předložit doklad o jeho vyplnění. Z kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel nesouhlasí s výhradně elektronickou formou podání příjezdového formuláře, kterou stanovilo ochranné opatření.

[15] Stěžovatel však netvrdí, že by byl *on sám* dotčen na veřejných subjektivních právech. Argumentuje pojmem *běžného* občana, na něhož klade elektronický příjezdový formulář nepřiměřené požadavky. Námitka stěžovatele, že odpůrce ukládá občanům vstupujícím na území ČR užít výhradně elektronické formy komunikace, nezakládá jeho aktivní procesní legitimaci. Aktivní procesní legitimace pak neplyne ani ze stěžovatelova tvrzení, že všichni občané nemají možnost využít v zahraničí elektronickou komunikaci. Aby se správní soudy mohly věci meritorně zabývat, musel by stěžovatel tvrdit myslitelné dotčení svých veřejných subjektivních práv. Nestací tvrdit, že ochranné opatření kráčí na právech občanů, kteří nemají potřebné technické vybavení.

[16] NSS se k aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyjádřil též v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, čj. 3 As 2/2021-48. Podotkl, že požadavek přímého a bezprostředního vztahu napadaného opatření obecné povahy k právní sféře navrhovatele bude ve většině případů pravidlem. Nevyloučil však, aby mohl být v konkrétním případě aktivně legitimován i ten, do jehož veřejných subjektivních práv zasahuje úprava nepřímo či zprostředkovaně. NSS zde zohlednil, že i pět na tom, aby návrhy na zrušení opatření obecné povahy sloužících k regulaci epidemiologické situace mohli podávat jen ti, kterým opatření *přímo* ukládá určité povinnosti či něco zakazuje, by mohlo vést k nepřiměřenému zúžení soudní ochrany osob, v jejichž právní sféře se opatření, ač zprostředkovaně, skutečně projevují. V posuzované věci je však zjevné, že napadená část ochranného opatření se ve stěžovatelově právní sféře nemůže projevit ani zprostředkovaně. Stěžovatel ostatně ani nic takového netvrdil. Takovou argumentaci přitom soud nemůže dovozovat nad rámec stěžovatelova návrhu.

[17] NSS nepovažuje za nutné, aby stěžovatel pro naplnění aktivní procesní legitimace tvrdil konkrétní vycestování za hranice území ČR a následnou povinnost vyplnit příjezdový formulář. Je však nezbytné, aby se zkrácení na právech dotýkalo přímo jej a nikoli široké veřejnosti. V tomto případě jde pouze o hypotetický zásah do práv stěžovatele, který prokazuje svou aktivní procesní legitimaci na základě zprostředkovaného vztahu k neurčitému počtu osob. Ze žádného stěžovatelova tvrzení neplyne, čím konkrétně povinnost vyplnění příjezdového formuláře

v elektronické podobě krátí právě jeho práva. Proto nebyl stěžovatel aktivně legitimován podat návrh na zrušení čl. I. bodu III. 2. ochranného opatření.

[18] NSS také považuje za legitimní předpokládat, že stěžovatel jako advokát má mobilní telefon s přístupem na internet, stejně jako adresu elektronické pošty (ostatně ani netvrdil, že by tomu bylo jinak). Také proto se nemohlo sporné ustanovení ochranného opatření dotknout jeho právní sféry.

[19] NSS tedy dospěl k závěru, že stěžovatel nebyl aktivně procesně legitimován domáhat se zrušení čl. I. bodu III. 2. ochranného opatření. V této části tedy bylo namísto návrh odmítnout, neboť jej podala osoba k tomu zjevně neoprávněná [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Městský soud pochybil, pokud stěžovatelův návrh v této části projednal věcně. Proto NSS výrok II. rozsudku městského soudu zrušil. Jelikož důvody pro odmítnutí návrhu existovaly již v řízení před městským soudem, NSS podle § 110 odst. 1 věty za středníkem ve spojení s § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl část návrhu, v níž se stěžovatel domáhal zrušení čl. I. bodu III. 2. ochranného opatření. Za této procesní situace se NSS nezabýval jednotlivými kasačními námitkami.

[20] Vzhledem k tomu, že NSS zrušil výrok II. rozsudku městského soudu a žalobu v tomto rozsahu odmítl, má povinnost rozhodnout také o nákladech řízení, které předcházelo rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Pokud však jde o výrok III. napadeného rozsudku, jenž se týká náhrady nákladů řízení před městským soudem, NSS jej ponechává v platnosti. Stěžovatel měl totiž v řízení před městským soudem z větší části úspěch. Výrok o náhradě nákladů řízení o žalobě v části, v níž se navrhovatel domáhal zrušení čl. I. bodu III. 2. ochranného opatření odpůrce, a o kasační stížnosti, pak vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. září 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu