ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Sabola a soudců Mgr. Martina Lachmanna a Mgr. Jana Ferfeckého v právní věci

navrhovatelů: **a)** [redacted]

b) [redacted]

proti
odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého nám. 4, Praha 2

o návrhu navrhovatelky a) na zrušení bodů I.2 písm. b), I.3 písm. b), I.4 písm. b) a textu „*a dále neumožnit cestu, pokud před započetím cesty nepředloží i písemné potvrzení podle bodu I.2 písm. b) – cestují-li ze země se středním rizikem nákazy, I.3 písm. b) – cestují-li ze země s vysokým rizikem nákazy, I.4 písm. b) – cestují-li ze země se velmi vysokým rizikem nákazy*“ v bodu I.18 ochranného opatření odpůrce ze dne 15. 3. 2021, čj. MZDR 20599/2020-63/MIN/KAN

o návrhu navrhovatele b) na zrušení ochranného opatření odpůrce ze dne 15. 3. 2021, čj. MZDR 20599/2020-63/MIN/KAN

takto:

I. Ochranné opatření odpůrce ze dne 15. 3. 2021, čj. MZDR 20599/2020-63/MIN/KAN, **se** v bodech I.2 písm. b), I.3 písm. b), I.4 písm. b) a textu „a dále neumožnit cestu, pokud před započetím cesty nepředloží i písemné potvrzení podle bodu I.2 písm. b) – cestují-li ze země se středním rizikem nákazy, I.3 písm. b) – cestují-li ze země s vysokým rizikem nákazy, I.4 písm. b) – cestují-li ze země se velmi vysokým rizikem nákazy nebo diplomatickou nótu dle bodu III.6; mezinárodní dopravce není povinen zkoumat podmínku, zda potvrzení vystavila akreditovaná laboratoř“ v bodu I.18 **ruší**, a to dnem 5. 4. 2021 v 00:00 hodin.

II. Návrh navrhovatele b) se ve zbytku **zamítá**.

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

III. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce a) náhradu nákladů řízení ve výši 21 456 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatelky, [redacted]

IV. Ve vztahu mezi navrhovatelem b) a odpůrcem **nemá** žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatelé se samostatně podanými návrhy domáhali zrušení ochranného opatření odpůrce ze dne 26. 2. 2021, čj. MZDR 20599/2020-60/MIN/KAN (dále též „**původně napadené ochranné opatření**“ nebo „**ochranné opatření ze dne 26. 2. 2021**“). Navrhovatelka a) navrhovala, aby soud zrušil původně napadené ochranné opatření v bodech I.2 písm. b), I.3 písm. b), I.4 písm. b) a text „*dále neumožnit cestu, pokud před započetím cesty nepředloží i písemné potvrzení podle bodu I.2 písm. b) – cestují-li ze země se středním rizikem nákazy, I.3 písm. b) – cestují-li ze země s vysokým rizikem nákazy, I.4 písm. b) – cestují-li ze země se velmi vysokým rizikem nákazy*“ v bodu I.18 tohoto ochranného opatření; navrhovatel b) pak svým návrhem usiloval o zrušení původně napadeného ochranného opatření v celém jeho rozsahu.

2. Ochranným opatřením ze dne 26. 2. 2021 odpůrce jako správní úřad příslušný podle § 80 odst. 1 písm. h) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „**zákon o ochraně veřejného zdraví**“), nařídil postupem podle § 68 odst. 1 uvedeného zákona k ochraně před zavlečením onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2 ochranné opatření, kterým s účinností od 1. 3. 2021 od 0:00 hodin upravil povinnosti osob vstupujících od uvedeného okamžiku na území České republiky. Ochranné opatření navázalo na předchozí úpravu vstupu na území České republiky v souvislosti s onemocněním COVID-19 způsobeným výskytu koronaviru označovaného jako SARS CoV-2.

3. Ochranné opatření ze dne 26. 2. 2021 nabylo platnosti dnem vydání, tj. 26. 2. 2021; účinným se pak stalo dnem 1. 3. 2021.

4. Odpůrce především v bodě I.1 písm. b) opatření nařídil „*všem osobám, které od 1. března 2021 od 00:00 hod. vstoupily na území České republiky, strpět při přechodu státní hranice provedení kontroly příznaků infekčního onemocnění, a pokud budou zjištěny příznaky infekčního onemocnění, poskytnout potřebnou součinnost zdravotnickým pracovníkům při provedení odběru biologického vzorku za účelem zjištění přítomnosti onemocnění COVID-19*“.

5. V bodech I.2 – I.4 ochranného opatření ze dne 26. 2. 2021 pak odpůrce nařídil následující

„*2. všem osobám, které pobývaly déle než 12 hodin v posledních 14 dnech na území států, které jsou na seznamu zemí se středním rizikem výskytu onemocnění COVID-19 dle bodu III.1,*

a) před vstupem na území České republiky oznámit tuto skutečnost, a to vyplněním elektronického Příjezdového formuláře uvedeného v bodě III.4 vzdáleným přístupem, krajské hygienické stanici příslušné podle místa bydliště nebo ohlašovaného pobytu,

b) před vstupem na území České republiky disponovat písemným potvrzením akreditované laboratoře o negativním výsledku antigenního nebo RT-PCR testu; antigenní test musí být proveden nejvýše 24 hodin a RT-PCR test nejvýše 72 hodin před započetím cesty,

c) předložit na vyžádání doklad o vyplnění elektronického Příjezdového formuláře (oznámení) a písemné potvrzení podle písmene b) při hraniční nebo pobytové kontrole;

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

3. všem osobám, které pobývaly déle než 12 hodin v posledních 14 dnech na území států které jsou na seznamu zemí s vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19 dle bodu III.1,

a) před vstupem na území České republiky oznámit tuto skutečnost, a to vyplněním elektronického Příjezdového formuláře uvedeného v bodě III.4 vzdáleným přístupem, krajské hygienické stanici příslušné podle místa bydliště nebo ohlašovaného pobytu,

b) před vstupem na území České republiky disponovat písemným potvrzením akreditované laboratoře o negativním výsledku antigenního nebo RT-PCR testu; antigenní test musí být proveden nejvýše 24 hodin a RT-PCR test nejvýše 72 hodin před započetím cesty,

c) předložit na vyžádání doklad o vyplnění elektronického Příjezdového formuláře (oznámení) a písemné potvrzení podle písmene b) při hraniční nebo pobytové kontrole,

d) po vstupu na území České republiky se do 5 dnů na vlastní náklady podrobit RT-PCR testu na přítomnost SARS-CoV-2;

4. všem osobám, které pobývaly déle než 12 hodin v posledních 14 dnech na území států, které jsou na seznamu zemí s velmi vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19 dle bodu III.1,

a) před vstupem na území České republiky oznámit tuto skutečnost, a to vyplněním elektronického Příjezdového formuláře uvedeného v bodě III.4 vzdáleným přístupem, krajské hygienické stanici příslušné podle místa bydliště nebo ohlašovaného pobytu,

b) před vstupem na území České republiky disponovat písemným potvrzením akreditované laboratoře o negativním výsledku RT-PCR testu, který byl proveden nejvýše 72 hodin před započetím cesty,

c) předložit na vyžádání doklad o vyplnění elektronického Příjezdového formuláře (oznámení) a písemné potvrzení podle písmene b) při hraniční nebo pobytové kontrole,

d) nejdříve 5 dnů, nejpozději však 14. den od vstupu na území České republiky se na vlastní náklady podrobit RT-PCR testu na přítomnost SARS-CoV-2 a to, pokud orgán ochrany veřejného zdraví zcela výjimečně v individuálních případech osob nerozhodl o jiných karanténních opatřeních v souladu se zákonem č. 258/2000 Sb. a o délce těchto opatření“, a to s výjimkami uvedenými v bodě 1.5 tohoto opatření.

6. V bodě 1.6 tohoto ochranného opatření pak odpůrce nařídil „*krajským hygienickým stanicím, aby u osob, které oznámí vstup na území České republiky podle bodu I.3. a I.4, buď rozhodly o nezbytných karanténních opatřeních, a pokud test prokázal přítomnost SARS-CoV-2, rozhodly o izolaci podle § 64 písm. a) ve spojení s § 2 odst. 6 a 7 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, anebo u osob, které oznámí vstup na území České republiky podle bodu I.3 a I.4, u kterých nebylo rozhodnuto o jiných karanténních opatřeních a které do 10 dnů od vstupu na území České republiky nepředložily výsledek RT-PCR testu podle bodu I.3 písm. d), resp. I.4 písm. d), postupovaly podle příslušných ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví*“.

7. Pod bodem 1.13 původně napadeného ochranného opatření odpůrce dále nařídil „*všem osobám uvedeným v bodě I.2 až I.4, včetně osob uvedených v bodě I.5 písm. a), b), c), e), h), i) a j) cestujících ze zemí uvedených v bodě I.2 až I.4, povinnost nosit respirátory bez výdechového ventilu s klasifikací nejméně FFP2, KN95, N95, P2, DS, a to v situacích uvedených v bodě 11.1 nebo II.2, a to po dobu 14 dní po vstupu na území České republiky“.*

8. Odpůrce dále v bodě 1.18 opatření nařídil „*mezinárodním dopravcům, kteří dopravují osoby ze země nebo její části, která není na seznamu zemí nebo jejich částí s nízkým rizikem nákazy onemocnění COVID-19 podle bodu III.1, neumožnit cestu cestujícím, na které dopadá povinnost vyplnit elektronický Příjezdový formulář podle bodu I.2 až I.4, pokud nepředloží doklad o vyplnění elektronického Příjezdového formuláře (oznámení) a dále neumožnit cestu, pokud před započetím cesty nepředloží i písemné potvrzení podle bodu I.2 písm. b) - cestují-li ze země se středním rizikem nákazy, I.3 písm. b) - cestují-li ze země s vysokým rizikem nákazy, I.4 písm. b) - cestují-li ze země se velmi vysokým rizikem nákazy, nebo diplomatickou notu dle bodu III. 6*“.

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

9. Pod bodem II.1 ochranného opatření ze dne 26. 2. 2021 pak odpůrce zakázal „*všem osobám podle bodu I.3, I.4 a I.5 písm. d), s výjimkou osob podle bodu I. 5 e) a i), volný pohyb na území celé České republiky po dobu pobytu na území České republiky, u dětí mladších 5 let po dobu 5 dní, do doby výsledku RT-PCR testu na přítomnost SARS CoV-2 provedeného na území České republiky nebo do doby ukončení karanténního opatření*“, a to se zde stanovenými výjimkami.

10. V bodě III.6 tohoto ochranného opatření odpůrce stanovil, že „*občané České republiky a jejich rodinní příslušníci podle bodu I.7 písm. b) nebo partneři podle bodu I. 7 písm. j) cestují-li společně a dále osoby podle bodu I. 5 písm. i), na které dopadá povinnost podle bodu I. 3 písm. b) nebo I.4 písm. b), mohou pro účely bodu 1.18 před vstupem na území České republiky disponovat namísto písemného potvrzení podle bodu I. 3 písm. b) nebo 1.4 písm. b) diplomatickou notou vydanou Ministerstvem zahraničních věcí České republiky osvědčující nemožnost zajistit si provedení potřebného testu v zemi odjezdu nebo osvědčující doloženou absolvovanou izolaci v důsledku onemocnění COVID-19 v zemi odjezdu; osoby, kterým, byla vydána diplomatická nota z důvodu nemožnosti zajištění potřebného testu, jsou povinny se bezprostředně při vstupu na území České republiky na vlastní náklady podrobit RT-PCR testu na přítomnost SARS- CoV-2 a jsou povinny splnit ostatní povinnosti dopadající na osoby, které přicestovaly ze zemí s velmi vysokým rizikem nákazy, nestanoví-li toto ochranné opatření jinak*“.

11. V odůvodnění ochranného opatření pak odpůrce vyložil důvody, pro které k vydání tohoto opatření přistoupil.

12. Navrhovatelé brojili proti původně napadenému ochrannému opatření samostatnými návrhy v řízeních vedených u zdejšího soudu pod sp. zn. 18 A 16/2021 a sp. zn. 18 A 17/2021. Předseda senátu přitom usnesením ze dne 17. 3. 2021, čj. 18 A 16/2021 - 41, řízení o těchto podaných návrzích spojil ke společnému projednání a rozhodnutí s tím, že řízení o všech podaných návrzích bude nadále vedeno pod sp. zn. 18 A 16/2021.

13. Dalšími podáními pak navrhovatelé měnili své původní návrhy v reakci na postup odpůrce tak, že brojili proti odpůrcem posléze vydanému ochrannému opatření podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Soud přitom o návrzích na připuštění změn návrhů rozhodl samostatným usnesením (viz níže).

II. Obsah návrhů

Obsah návrhu navrhovatelky a)

14. Navrhovatelka a) ve svém návrhu nejprve předestřela, že je občankou ČR a také zde trvale pobývá. Její dcery s vnoučaty však bydlí v Belgii a navrhovatelka do Belgie pravidelně jezdí (létá) a rovněž se vrací zpět do ČR. Dále pak navrhovatelka podrobně rekapitulovala obsah původně napadeného ochranného opatření a k vlastní argumentaci předeslala, že tímto opatřením je v zásadě bráněno ve svobodném návratu občanů ČR zpět od vlasti, a to konkrétní v té části, v níž je vstup na území ČR podmíněn podstoupením antigenního či PCR testu. Navrhovatelka poukázala na čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „**Listina**“), který občanům právo na svobodný vstup na území ČR zaručuje. Podle jejího názoru lze výkladem tohoto ustanovení v kontextu čl. 14 odst. 1, 2 a 3 Listiny dospět k závěru, že dané právo nelze omezit ani zákonem, natož pak podzákonným aktem, jakým je ochranné opatření odpůrce.

15. Navrhovatelka uvedla, že nebrojí proti protiepidemiologickým opatřením, kdy je podle ní jistě možno občanovi po návratu nařídit karanténu, případně podrobení se testování, touto procedurou ale nelze podmiňovat vstup občana do vlastní země. Odpůrce se podle navrhovatelky vůbec nezamýšlel nad tím, zda je možné zavádět i méně invazivní opatření a nijak nediferencoval mezi občany a cizinci, u nichž je jistě možné omezit vstup na území ČR. Stát tak odpírá pomoc vlastním občanům, přičemž dané opatření fakticky znamená, že ČR nechává péči o vlastní občany na bedrech cizího státu. Stěžovatelka doplnila, že sice obvykle jezdí z Belgie, která je aktuálně ve středním riziku nákazy, nicméně to neznamená, že se to nemůže změnit nebo že by se nemohla vracet do vlasti z jiné země.

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

16. Navrhovatelka tak s ohledem na výše uvedené závěrem soudu navrhla, aby zrušil původně napadené ochranné opatření ve shora předestřeném rozsahu.

Obsah návrhu navrhovatele b)

17. Navrhovatel b) ke své aktivní procesní legitimaci předeslal, že ochranné opatření ze dne 26. 2. 2021 v případě vycestování podmiňuje jeho návrat splněním povinností, aniž by to bylo odůvodněno možným epidemickým rizikem. Omezení se totiž podle navrhovatele dotýkají i přicestování ze států, kde je epidemické riziko několikanásobně nižší, než je tomu v ČR. Nepovažoval za oprávněný požadavek podrobit se na vlastní náklady testování, a to i opakovaně, a podrobit se v určených případech stanovené karanténě v situaci, kdy přicestuje ze země s rizikem šíření nemoci COVID-19 nižším, nežli tomu je v ČR. Byl přesvědčen, že původně napadené ochranné opatření zasahuje do jeho základních práv, omezuje jej v pohybu a pobytu a stanovuje nedůvodné povinnosti spjaté se vstupem na území ČR.

18. Navrhovatel namítl **nedostatek pravomoci** odpůrce vydat předmětné opatření s tím, že ta je v režimu § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví odpůrci svěřena k opatřením, jejichž cílem je ochrana před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních nemocí do ČR. Předmětným ochranným opatřením se dle navrhovatele zakazuje vstup na území ČR pro vymezený okruh osob a ve vztahu k dalším se určují podmínky, za kterých lze do ČR vstoupit, přičemž takto stanovená opatření nejsou způsobilá zamezit zavlečení nemoci COVID-19, protože tato nemoc je již v ČR rozšířená. S poukazem na rozlišení pojmů nebezpečí zavlečení nakažlivé nemoci a nebezpečí jejího rozšíření navrhovatel zdůraznil, že v době přijetí původně napadeného ochranného opatření byla nemoc COVID-19 rozšířená na celém území ČR v rozsahu, který ji řadí celosvětově mezi země s nejvyšším počtem případů v poměru k počtu obyvatel. Nebylo tak možné ze zahraničí tuto nemoc do ČR zavléct. Podle navrhovatele se přitom ochrana před zavlečením vztahuje k onemocnění COVID-19, nikoliv k viru nebo jeho různým mutacím, které tuto nemoc způsobují.

19. Navrhovatel dále namítal, že původně napadené ochranné opatření je **nezákonné pro překročení věcné působnosti**. S poukazem na § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví zopakoval, že věcná působnost odpůrce je vázaná na přijetí opatření s cílem zamezit zavlečení vysoce nakažlivých infekčních onemocnění, nikoliv eliminovat riziko jejich rozšíření. Z citovaného ustanovení je pak dle něho možné dovodit zákonem předpokládaný charakter takovýchto opatření, jakož i okruh adresátů, jimž může být povinnost podle citovaného ustanovení určena. Věcná pravomoc odpůrce dle citovaného ustanovení se váže na stanovení povinnosti osobě, která „*má ve vlastnictví, správě nebo užívání prostory, zařízení nebo pozemky, na níž mají být ochranná opatření prováděna*“. Umožňuje tedy podle navrhovatele stanovit povinnosti, jimiž se zasahuje do práva vlastnit a užívat majetek zaručeného čl. 11 Listiny. S poukazem na relevantní doktrinální závěry přitom navrhovatel konstatoval, že v „nuceně“ poskytnutých prostorech pak mají být realizovaná konkrétní opatření, která provádí poskytovatel zdravotních služeb, což je dle navrhovatele zřejmé z dikce citovaného ustanovení, v němž se výslovně stanovuje, že je potřeba rozhodnout o tom, který poskytovatel zdravotních služeb má provést opatření před zavlečením nakažlivé infekční nemoci, kterému se má fyzická osoba podrobit. Ustanovení § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví podle navrhovatele rozhodně nepředstavuje zákonné zmocnění pro stanovování povinností spjatých se vstupem na území státu, tj. omezování pohybu a pobytu osob. Ochranné opatření zasahuje dle navrhovatele do základních práv jednotlivců způsobem, který uvedené ustanovení zákona nepředpokládá, když z něj nelze dovodit, že by umožňovalo přijetí opatření omezujícího vstup na území ČR nebo stanovení omezení pohybu (karanténní opatření) po tomto vstupu. Opatření obecné povahy přitom i podle navrhovatelem označené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti.

20. Ochranné opatření ze dne 26. 2. 2021 podle navrhovatele nenaplňuje požadavek konkretizace mezí pro možné omezení svobody pohybu a pobytu na zákonné úrovni ve smyslu čl. 4 odst. 2 Listiny,

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

přičemž nařizuje nové (zákonem neupravené) povinnosti, jimiž jsou omezována základní práva osob vstupujících na území ČR nad rámec přípustných zákonných limitů. Vstup cizinců na území státu a jejich pobyt sice lze regulovat, odpůrci však podle navrhovatele nepřísluší ho zakázat, jak činí v čl. I. bod 7. původně napadeného ochranného opatření. Protiepidemická opatření by sice bylo možné v případě existence rizika zavlečení nakažlivé infekční nemoci fyzické osobě nařídit (pokud by riziko zavlečení nové nemoci existovalo), tato však mají být dle navrhovatele provedena stanoveným poskytovatelem zdravotních služeb. Navrhovatel namítl, že předmětné ustanovení nezmocňuje odpůrce k stanovení povinnosti českým občanům podrobit se opatřením mimo území ČR a podrobit se tak opatřením, které by nebyly prováděny poskytovateli zdravotnických služeb na jejím území. Původně napadené ochranné opatření však dle navrhovatele vstup do ČR podmiňuje podrobením se zdravotnímu úkonu v zahraničí, nikoliv podrobením se úkonu, který by byl realizovaný českým poskytovatelem zdravotních služeb; určení takové povinnosti podle navrhovatele překračuje věcnou působnost odpůrce vymezenou v § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

21. Navrhovatel v této souvislosti uzavřel, že původně napadené ochranné opatření části cizinců zakazuje vstup na území ČR, pro další skupiny adresátů, včetně českých občanů podmiňuje vstup na území ČR splněním stanovených povinností. Nemá tedy charakter opatření, určujícího povinnost poskytnout nějaký prostor k provedení úkonů poskytovatelem zdravotních služeb v rámci provádění protiepidemických opatření, jímž má fyzická osoba povinnost se ze strany poskytovatele zdravotních služeb podrobit, ani opatření, které by mělo zamezit zavlečení nové, doposud se nevyskytující nemoci na naše území. Odpůrce tak při jeho vydání podle navrhovatele neměl zákonné zmocnění pro omezení základních práv a svobod jednotlivce a překročil tak svou věcnou působnost (překročil limity pro možnost omezení svobody pohybu a pobytu), čímž nejednal v souladu s principem *intra vires*.

22. Ochranné opatření ze dne 26. 2. 2021 je dle navrhovatele dále zatíženo vadou nezákonnosti z důvodu **nedodržení zákonem stanoveného postupu** při jeho vydání.

23. V tomto směru navrhovatel poukazoval na nedostatečnou publicitu původně napadeného ochranného opatření. Podle navrhovatele při zásahu do základních práv a svobod tak širokého okruhu adresátů je naprosto nezbytné trvat na jeho publikaci ve Sbírce zákonů, resp. vyhlášení takovým způsobem, aby se o něm a o rozsahu stanoveného zákazu mohl každý dozvědět právně relevantním způsobem.

24. Další procesní pochybení navrhovatel spatřoval ve vedení správního spisu odpůrcem, jenž dle navrhovatele nemůže obsahovat dostatek dalších písemností, které by měly představovat podklad pro rozhodování v této oblasti. Odpůrce tak při vydání opatření neměl k dispozici podklady, které by při rozhodování využil, anebo tyto podklady do spisu nezaložil a nepředstavují tak jeho součást. Nevedení správního spisu způsobem, který by umožnil identifikaci a obeznámení se s podklady pro jeho rozhodnutí, znemožňuje podle navrhovatele jeho přezkum. Navrhovatel měl za to, že i když zdejší soud v rozsudcích čj. 18 A 22/2020 - 140 i čj. 18 A 59/2020 - 226 nespojil s popsanými vadami přímo nezákonnost opatření, odpůrce při vydání opatření nezvažoval materiální podstatu a přiměřenost přijatých opatření, což požadavku legality odporuje.

25. Za nedostatečné pak navrhovatel označil rovněž odůvodnění původně napadeného ochranného opatření. Z odůvodnění musí být zřejmé, o jaké onemocnění se jedná, ale též že se na našem území zatím nevyskytuje, nebo jak mají povinnosti stanovené opatřením zavlečení tohoto onemocnění zabránit a proč nelze využít jiné (mírnější) prostředky; tyto požadavky opatření podle navrhovatele nesplňuje. Navrhovatel opětovně zpochybnil odpůrcem provedené vymezení pojmu zavlečení, a to i s poukazem na bod 25 rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 14. 3. 2018, sp. zn. 8 Tdo 1531/2017, publ. pod č. 18/2019 Sb., s tím, že stran interpretace pojmu zavlečení infekční nemoci jsou zcela irelevantní i skutečnosti uváděné odpůrcem o šíření nových variant viru SARS-CoV-2. Obava před zavlečením nové vysoce nakažlivé nemoci tak není dle navrhovatele zdůvodněna. Navrhovatel dále

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

s poukazem na jím označené části odůvodnění namítal, že opatření bylo dle úvodní části přijato „k ochraně před zavlečením onemocnění COVID-19“, nikoliv tedy ke zpomalení jeho šíření a zploštění křivky počtu nakažených osob koronavirem SARS-CoV-2. Rozsáhlé odůvodnění popisující šíření nemoci a možné následky nezvládnutí epidemie na území ČR tak nemají dle navrhovatele vztah k výrokové části opatření a nevztahují se k nařizování povinností stran zavlečení nemoci.

26. K povinnosti podrobit se testu na vlastní náklady navrhovatel namítl, že žádné z ustanovení Doporučení Rady (EU) 2020/1475 ze dne 13. října 2020 o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu COVID-19 [dále jen „**Doporučení Rady**“] neuvádí, že by podstoupení tohoto zdravotního výkonu nemělo být hrazeno ze zdravotního pojištění. Respektován podle navrhovatele není ani odpůrcem poukazovaný bod 17 citovaného doporučení, jenž testování před příjezdem na území státu doporučuje jako možnou alternativu k případnému požadavku na podstoupení testu na infekci po příjezdu, avšak neukládá požadovat jak test ze zahraničí, tak i test po příjezdu, jak k tomu přistoupil odpůrce.

27. Podle navrhovatele se v potřebném rozsahu nedostává sdělení důvodů, které vedly k přijetí tohoto konkrétního opatření. Odůvodnění opatření obecné povahy by mělo subjekty, kterým se povinnost ukládá, informovat o tom, co vedlo k jeho přijetí, co se jím má dosáhnout a proč odpůrce zvolil k dosažení jím zamýšleného účelu zrovna tyto prostředky a proč není možné požadovaný účel dosáhnout jinými, méně omezujícími prostředky. Z odůvodnění ochranného opatření ze dne 26. 2. 2021 však tyto skutečnosti podle navrhovatele nelze dovodit. Nelze z něj proto dovodit správnost a zákonnost postupu odpůrce ani úvahy, jimiž se při svém rozhodování zasahujícím do základních práv jednotlivce řídil stran dosažení kýženého cíle – zamezení zavlečení infekční nemoci. Není z něj ani zřejmé, že by se s otázkou možnosti omezit základní práva jednotlivce a dodržením ústavních limitů pro takovéto omezení vůbec zabýval a zvažoval proporcionalitu svého postupu. Opatření je tak podle navrhovatele z tohoto důvodu nepřezkoumatelné.

28. Navrhovatel dále namítl **nezákonnost** původně napadeného ochranného opatření z hlediska **materiální podstaty omezení a způsobu jeho určení**. Uvedl, že zákaz vstupu části cizinců na území ČR a podmiňování vstupu ostatních osob splněním stanovených podmínek není způsobilým prostředkem k zabránění zavlečení nemoci v situaci, kdy tato nemoc se v ČR již téměř rok vyskytuje a šíří nekontrolovaným způsobem. V daném kontextu je dle navrhovatele neadekvátním přístupem omezování vstupu z oblastí, kde riziko nakažení se je mnohem nižší než v ČR. Odpůrce přitom dle navrhovatele při stanovení rizika nákazy v zahraničí údaje o incidenci nemoci COVID-19 v cizích státech nedává do kontextu s údaji v ČR. Podle navrhovatele nelze za rizikové považovat země, kde incidence onemocnění je několikrát nižší než zde. V tomto směru navrhovatel poukazoval na to, že „*např. za krajiny s vysokým rizikem nákazy odpůrce považuje dle bodu III./1./c/iii členské státy Evropské unie, kde čtrnáctidenní kumulativní míra hlášených případů nemoci COVID-19 na 100 000 obyvatel za posledních 14 dnů vykazuje hodnoty v rozmezí od 50 do 150. Pro srovnání, čtrnáctidenní kumulativní incidence nemoci COVID-v České republice na 100 000 obyvatel ke dni 28. 2. 2021 představovala 1 377 nemocných*“. Dvacet sedm krát nižší počet nemocných za sledované čtrnáctidenní období nemůže podle navrhovatele představovat limit pro označení státu za vysoce rizikový. Obdobně je tomu dle navrhovatele u poslední kategorie zemí, tj. zemí s velmi vysokým rizikem nákazy.

29. Z materiálního hlediska tak nemůže být podle navrhovatele opodstatněné po občanovi, který strávil více než dvanáct hodin v zemi s rizikem nákazy z hlediska incidence nemocných dvacet sedm krát nižším než je tomu v České republice, požadovat, aby vstupoval na území České republiky s negativním testem ne starším než 72 hodin a následně se do 5 dnů po vstupu podrobil dalšímu RT-PCR testu na přítomnost SARS-CoV-2, a to na vlastní náklady. V takovéto situaci je dle navrhovatele desetkrát nižší riziko nákazy v zahraničí, než je tomu v České republice. Odpůrce tak podle navrhovatele nerespektuje ani ustanovení bodu 22 Doporučení Rady, na které v opatření

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

odkazuje, neboť nelze shledat konkrétní přínos opakovaného testování po návratu z bezpečnější země. Požadavek zohlednění situace na vlastním území při omezování volného pohybu osob na území Evropské unie přitom podle navrhovatele obsahuje i bod 13 písm. c) předmětného doporučení.

30. Navrhovatel konečně namítal, že je původně napadené ochranné opatření **nezákonné pro nerespektování proporcionality** mezi omezením základních práv a ochranou veřejného statku. Zopakoval, že z nedostatečného odůvodnění opatření ani nelze dovodit, že by odpůrce proporcionalitu omezení ve vztahu k zamýšlenému účelu vůbec zvažoval. Doplnil, že k zásahu do svobody pohybu a pobytu dochází omezením, které podmiňuje vstup na území ČR, a to i vstup vlastních občanů splněním povinností, které nejsou v příčinné souvislosti s deklarovaným cílem – zabránit zavlečení onemocnění. Osoby vstupující na území státu považuje za podezřelé z nákazy navzdory tomu, že tyto přichází z oblastí mnohem bezpečnějších z hlediska rizika nákazy. Povinnost testování, v některých situacích i opakovaného, má být realizována po návratu z míst, která jsou z hlediska rizika onemocnění mnohem bezpečnější. Odpůrce tak ochranným opatřením ze dne 26. 2. 2021 podle navrhovatele nerespektoval princip proporcionality mezi omezením svobody pohybu a účelem, kterého se má stanoveným omezením dosáhnout (zabránit zavlečení onemocnění COVID-19 do ČR); nadto ani nevolil mírnější prostředky, které by jím stanovený účel mohly naplnit – pouze jeden test a hrazený z veřejného zdravotního pojištění, pokud je daná osoba jeho účastníkem. Navrhovatel doplnil, že povinnost podrobit se testování na přítomnost koronaviru SARS-CoV-2 je z hlediska své podstaty nepochybně zdravotním úkonem prováděným v rámci opatření proti infekčním onemocněním, proto jde ve smyslu § 30 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZVZP**“), o úkon hrazený z veřejného zdravotního pojištění. Po adresátech opatření, kteří jsou účastni na veřejném zdravotním pojištění, nelze požadovat podstoupení těchto úkonů na vlastní náklady. Takovýto postup je dle navrhovatele nezákonný a nenaplňuje požadavek volby co nejmírnějšího prostředku k dosažení zamýšleného cíle opatření zasahujícího do základních svobod jednotlivců.

III. Vyjádření odpůrce

K návrhu navrhovatelky a)

31. Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 10. 3. 2021 navrhl zamítnutí návrhu pro jeho nedůvodnost. Zdůraznil, že se nedomnívá, že by naříkaná ustanovení původně napadeného ochranného opatření byla v rozporu s čl. 14 odst. 4 Listiny. K tomu především uvedl, že při přijímání daného opatření vycházel z aktualizovaného Doporučení Rady, jehož bod 17 písm. b) stanoví, že členské státy mohou vyžadovat podstoupení testu na infekci COVID-19 před příjezdem a/nebo po příjezdu; v případě zemí s velmi vysokým stupně nákazy (klasifikované jako „tmavě červené“) pak bod 17a Doporučení Rady stanovil, že členské státy by měly vyžadovat jak podstoupení testu na infekci COVID-19 před příjezdem, tak karanténu/domácí izolaci. Pokud Rada EU dále ve svém doporučení uvedla, že osoby, které se vracejí do členského státu svého bydliště a nemohly podstoupit test před příjezdem, by měly mít možnost podstoupit test po příjezdu, i na toto doporučení odpůrce reagoval, když v bodě III.6 původně napadeného ochranného opatření stanovil možnost získání diplomatické nóty vydané Ministerstvem zahraničních věcí.

32. Podle odpůrce tak i v případě, že občan nemůže test před příjezdem absolvovat, bude mu i přesto umožněna cesta do vlasti, pokud mezinárodnímu dopravci předloží tzv. diplomatickou nótu. Stanovení povinnosti mezinárodním dopravcům dle bodu I.18 předmětného opatření je přitom odůvodněno zejména tím, že není žádoucí, aby byly přepravovány osoby, které mohou být pozitivní (např. v letadle, autobuse) a které by tak mohly nakazit během cesty ostatní cestující. Pokud však není možné test před příjezdem zajistit, je i přesto českým občanům cesta do vlasti umožněna. K tomu pak odpůrce dále doplnil, že v případě, že se občan rozhodne využít návratu do vlasti po vlastní ose, bude mu jistě umožněn vstup do vlasti i bez předložení potvrzení o absolvování testu

před příjezdem. V takovém případě se však dopouští přestupku dle § 92k odst. 3 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví. Odpůrce dodal, že účelem stanovení povinnosti podrobit se testu je odradit osoby od zbytného cestování.

33. Podle názoru odpůrce je zřejmé, že stanovení povinnosti podstoupit test před příjezdem nepředstavuje nepřekonatelnou překážku či omezení vstupu na území ČR. Cena testu se i v zahraničí pohybuje kolem 2 000 Kč. Uhrazení této částky v zahraničí zcela jistě nelze považovat za bránění ve svobodném návratu občanů ČR do vlasti, jak tvrdí navrhovatelka. Obdobně se k této otázce již Městský soud v Praze vyjádřil v rozsudku ze dne 25. 1. 2021, čj. 5 A 126/2020 - 150.

34. K výzvě soudu k předložení spisového materiálu odpůrce sdělil, že správní spis obsahuje pouze a jen ochranné opatření ze dne 26. 2. 2021 a opatření jemu předcházející, resp. na něho navazující. Z toho důvodu předložil pouze příslušné ochranné opatření.

35. Odpůrce proto navrhl zamítnutí návrhu navrhovatelky a).

K návrhu navrhovatele b)

36. Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 11. 3. 2021 i zde navrhl zamítnutí návrhu pro jeho nedůvodnost. Aktivní procesní legitimaci navrhovatele nezpochybnil; byl však přesvědčen, že pro nedostatek aktivní věcné legitimace nemůže být navrhovatel v řízení úspěšný. Měl za to, že věcnou legitimaci nemůže založit ani tvrzení uvedené v bodě 4 návrhu. K tomu žalovaný odkázal na závěry vyslovené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2020, čj. 8 A 60/2020 - 103, a měl za to, že věcná legitimace není dána a soud se nemá zabývat hypotetickým dotčením práv v situaci, kdy z návrhu nevyplývá, že by nějaká konkrétní navrhovatelova cesta byla ochranným opatřením ať už právně, nebo fakticky zmařena.

37. K námitkám týkajícím se otázky pravomoci a věcné působnosti odpůrce uvedl, že teze navrhovatele dohnána *ad absurdum* by znamenala, že již při jednom nakaženém na území celé ČR by orgány ochrany veřejného zdraví měly *de facto* rezignovat na svou činnost a ponechat exponenciálně se šířící epidemii svému osudu. Dle odpůrce není možné připustit, aby se orgány ochrany veřejného zdraví upozadily právě v době, kdy je jejich odborných zásahů nejvíce zapotřebí.

38. K námitkám stran chybného vyvození věcné působnosti z § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví odpůrce konstatoval, že předmětné ustanovení „*je třeba číst jako celek*“.

39. Odpůrce dále podotknul, že zákon mu nestanovuje povinnost publikovat ochranné opatření ve Sbírce zákonů, přičemž názor navrhovatele, že by tomu tak mělo být, je pro posouzení zákonnosti postupu odpůrce irelevantní. Ve Sbírce zákonů se dle odpůrce uveřejňují toliko ty akty, které vyjmenovává § 1 a § 2 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších přepisů (dále jen „**zákon o Sbírce zákonů**“). Opatření pak podle odpůrce není nutné nijak složitě dohledávat.

40. K námitkám brojícím proti nevedení správního spisu a tvrzeným nedostatkům odůvodnění ochranného opatření ze dne 26. 2. 2021 zdůraznil, že případné striktnější požadavky na odůvodňování přijímaných opatření za dané situace by prakticky znemožňovaly činění nezbytných kroků směřujících ke zpomalení postupu pandemie na území ČR pro samé odůvodňování jednotlivých opatření. V nynější krizové situaci, a zejména v jejích okamžicích, které předcházely vydání napadených aktů, je dle odpůrce nezbytné pod časovým tlakem a bez úplné znalosti všech detailů (zejména bez konkrétní znalosti o přesném stavu rozšíření viru v populaci, bez znalosti konkrétní patogenity jednotlivých druhů koronaviru SARS-CoV-2, bez znalosti konkrétních mechanismů přenosu viru a jeho slabin) činit kroky vedoucí ke zpomalení šíření viru SARS-CoV-2 v populaci a záchraně životů osob v ČR. Před vydáním jednotlivých opatření není dle odpůrce možné na rozdíl od standardního správního řízení shromáždit úplné a zcela objektivizované podklady (a to rovněž proto, že se poznatky o viru SARS-CoV-2 dynamicky vyvíjejí). Odpůrce doplnil, že míra nejistoty a vyšší míra rizika související s epidemií COVID-19 je

způsobena i tím, že se vir postupně vyvíjí a mutuje, což mění jeho vlastnosti; zároveň se dynamicky mění rovněž poznatky o koronaviru SARS-CoV-2 a jeho vlastnostech. Dle odpůrce je nutné dále přihlédnout ke skutečnosti, že v ČR je také rozšířena britská mutace SARS-CoV-2 (B.1.1.7), která se šíří v populaci o 40-70% snadněji a rychleji. Podle odpůrce se zde také nachází nová varianta B.1.351 (jihoafrická varianta), která vykazuje až o 50% vyšší nakažlivost a resistentnost, což znamená možné komplikace při aplikaci existujících vakcín.

41. Odpůrce dodal, že tento přístup k odůvodňování opatření v časech epidemie výslovně aprobuje i druhá věta § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, dle které se „epidemické" opatření obecné povahy na základě tohoto zákona vydává „bez řízení o návrhu opatření obecné povahy". S ohledem na potřebu urgentního řešení, které epidemické situace vyžadují, tedy není podle přesvědčení odpůrce třeba před vydáním příslušných opatření obecné povahy shromažďovat podklady ani vést spis jako ve standardním správním řízení, a není ani vyžadováno předchozí uveřejnění návrhu opatření obecné povahy k připomínkám a námitkám dotčených osob ve smyslu § 172 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**"). Odůvodnění příslušného opatření obecné povahy může být podle odpůrce velice stručné, když bez vedení řízení totiž jednoduše není možné v takto naléhavé situaci shromáždit podklady a informace, které by náležité zpracování rozsáhlejšího odůvodnění umožňovaly.

42. Odpůrce konstatoval, že přestože není povinen vést správní spis obdobných standardů, jako to stanoví správní řád, neznamená to, že svá ochranná opatření vydává arbitrárně bez shromažďování podkladů. Odpůrce čerpá především z doporučení Rady, vodítek Evropské komise, impaktovaných časopisů, vědeckých studií, dat o počtu nakažených a hospitalizovaných a z dat o věcných a personálních kapacitách lůžek, přičemž na všechny tyto prameny je v odůvodnění ochranného opatření důsledně odkazováno.

43. K námitkám zpochybňujícím proporcionalitu ochranného opatření odpůrce zdůraznil základní principy, kterými je takový výjimečný postup veden. Doplnil, že je dle zákona o ochraně veřejného zdraví vrcholným orgánem ochrany veřejného zdraví. V této souvislosti též vede soustavu krajských hygienických stanic, jimž je nadřízen, a jejich působnost vykonává, má-li být vykonávána na území celé České republiky. Současně má k dispozici zejména Státní zdravotní ústav (dále též „**SZÚ**") a Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR (dále též „**ÚZIS**"). Ze správního řádu se přitom dle odpůrce podává, že orgány veřejné moci primárně činí odborný úsudek tam, kde to je možné, samy, což dle něho výslovně potvrzuje i § 127 odst. 1 o. s. ř. SZÚ je nadto podle odpůrce též zapsán coby znalecký ústav specializovaný v oboru Zdravotnictví – ochrana veřejného zdraví a Zdravotnictví – (a) epidemiologie, (b) virologie a (c) hygiena. Správní soudy i Ústavní soud již měly podle odpůrce řadu příležitostí postup odpůrce a dalších orgánů krizového řízení během stávající pandemie po věcné stránce zkritizovat, avšak v odpůrcem odkazovaných rozhodnutích tak neučinily.

44. Pohled, dle něhož odpůrce „*[o]soby vstupující do České republiky považuje za podezřelé z nákazy navzdory tomu, že tyto přichází z oblastí mnohem bezpečnějších z hlediska rizika nákazy, než je tomu v České republice*", je podle odpůrce příliš zjednodušující. To, že země stojí na předních příčkách v žebříčku závažnosti epidemie, podle jeho názoru neznamená, že orgány ochrany veřejného zdraví mají přestat plnit své úkoly.

IV. Další podání účastníků řízení

45. Navrhovatelka a) **podáním ze dne 17. 3. 2021** na vyjádření odpůrce reagovala replikou, ve které v prvé řadě jako nesmyslné odmítla srovnávat pouhé Doporučení Rady s Listinou, která stanovuje základní lidská práva a svobody. K možnosti získání diplomatické nóty pak navrhovatelka uvedla, že text ochranného opatření ze dne 26. 2. 2021 tuto možnost nijak nezdůrazňuje a ani na webových stránkách odpůrce se o této možnosti nelze dozvědět. Navrhovatelka nadto nemá žádné ponětí, jakým způsobem by takovou nótu získala. Pakliže má existovat právo na svobodný vstup na území

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

ČR, nelze jej omezovat vykonáním testů či získáním diplomatické nóty, což nadto vnímá jako ještě hůře realizovatelnou možnost než vlastní test.

46. K další argumentaci odpůrce navrhovatelka uvedla, že skutečnost, že výkon práva svobodného návratu do vlasti může být přestupkem, je neuvěřitelná. Dodala, že tvrzením, podle kterého úhradou testu na vlastní náklady nedochází k podstatné a nepřekonatelné překážce v návratu do vlasti, odpůrce zcela destruuje pojem svobody – svobodný návrat má být návratem bezpodmínečným. Svou úvahu pak rozvedla na příkladu, že pokud se disidenti za minulého režimu museli hlásit na policii, taky nešlo o nepřekonatelnou překážku, o svobodě se však hovořit nedalo.

47. V **podání ze dne 19. 3. 2021** navrhovatelka upozornila, že původní ochranné opatření ze dne 26. 2. 2021 bylo zrušeno s účinností od 19. 3. 2021 00:00 hod. ochranným opatřením ze dne 15. 3. 2021, čj. MZDR 20599/2020-63/MIN/KAN (dále jen „**napadené ochranné opatření**“ nebo „**ochranné opatření ze dne 15. 3. 2021**“). Logika a členění nového ochranného opatření zůstaly v zásadě stejné, alespoň co se týká problému porušování práva na svobodný vstup občanů ČR do své vlasti. Navrhla proto změnu petitu svého původního návrhu tak, že se domáhá zrušení odpovídajících částí ochranného opatření ze dne 15. 3. 2021. Zároveň požadovala vydání předběžného opatření, kterým by soud uložil odpůrci do projednání věci nová ochranná opatření nevydávat.

48. Navrhovatel b) ve své **replice k vyjádření odpůrce ze dne 22. 3. 2021** nejprve k otázce své aktivní věcné legitimace uvedl, že z jeho návrhu vyplývá procesní i věcná aktivní legitimace. Podle jeho názoru nelze připustit, že zásah do svobody pohybu je spojený pouze se zmařením konkrétní cesty. Samotné omezení jinak běžného standardu cestování a vstupu na území ČR zásah do svobody pohybu způsobuje a dotýká se jeho subjektivních práv, a to přinejmenším tím, že při rozhodování o možnostech cestování, a to i ve spojení s výkonem jeho advokátní činnosti, musí reflektovat povinnosti spojené s návratem do ČR. Při stanovení povinností spojených se vstupem občana na území vlastního státu nelze dojít k závěru, že se namítaná nezákonnost zcela míjí s právní sférou navrhovatele. Již samotná skutečnost, že navrhovatel je českým státním občanem a svědčí mu garance svobody pohybu a návratu na území domovského státu, jeho aktivní legitimaci zakládá.

49. Ke zpochybňované pravomoci a působnosti odpůrce navrhovatel ve své replice uvedl, že nezpochybňuje potřebu aktivity orgánů veřejného zdraví v době epidemie, avšak nedostatek pravomoci nebo věcné působnosti nelze nad rámec jejich zákonného vymezení odůvodňovat „potřebou“ řešit situaci, jak ve svém vyjádření činí odpůrce. Navrhovatel dále připustil, že zdejší soud pravomoc ani působnost odpůrce v tomto ohledu dosud nezpochybnil, ale také se jí výslovně nezabýval. Dodal také, že i za použití systematického výkladu ustanovení § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví v jeho kontextu s ustanovením § 68 odst. 3 tohoto zákona nelze dospět k závěru, že by věcná působnost ke stanovení povinností zakotvených v napadeném opatření odpůrci svědčila, a opakovaně poukázal na své argumenty v návrhu.

50. Navrhovatel dále uvedl, že ve svém návrhu netvrdil, že by existovala zákonná povinnost zveřejňovat ochranná opatření ve Sbírce zákonů, poukázal však na nedostatečnou publikaci ochranného opatření, jež by takovýmto krokem mohla být zhojena. Podle jeho názoru je s ohledem na povahu a intenzitu opatření požadavek publikace ve Sbírce zákonů relevantní. K odůvodnění ochranného opatření a jeho podkladům pak konstatoval, že kvalitativní požadavky na odůvodnění vyžadují též správnost, logičnost a opodstatněnost přijatých závěrů, což není v případě původně napadeného ochranného opatření splněno ve vztahu k výkladu pojmu zavlečení a rovněž posuzování rizikovosti jiných zemí v kontextu vlastní epidemiologické situace. K odkazu odpůrce na § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a modifikaci způsobu vedení řízení pak navrhovatel uvedl, že z toho nelze dovodit, že by požadavek odůvodnění opatření nebyl dán, resp. že by požadavky na kvalitu odůvodnění měly být mírnější. Pokud pak odpůrce arbitrárnost svého rozhodování vyvracel tím, že na prameny, ze kterých čerpá, odkazuje v odůvodnění svého

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

rozhodnutí, pak z něj ovšem není seznatelné, proč se od Doporučení Rady, na které sám odkazuje, odchýlil.

51. Argumenty odpůrce navrhovatel odmítl rovněž v případě otázky přiměřenosti opatření. Skutečnost, že odpůrce představuje vrcholný orgán ochrany veřejného zdraví, neznamená, že jím přijaté opatření je přiměřené. Argumentace jeho odborným úsudkem při řešení otázky proporcionality není namístě. Odpůrce tak jen prokazuje, že při své činnosti nedokáže své rozhodování propojit s ústavněprávními principy a požadavky, jež jsou kladeny na orgány veřejné moci právními normami na ústavní úrovni. Navrhovatel zdůraznil, že nepožadoval, aby orgány ochrany veřejného zdraví přestaly plnit své úkoly, ale namítal způsob plnění těchto úkolů, který nezohledňuje intenzitu možného epidemického rizika. Opakované testování, a to na vlastní náklady požadované po jednotlivci, u kterého je objektivně možnost expozice viru nižší než u jednotlivce, který se pohybuje na území ČR, a na něhož takovéto požadavky nejsou kladeny, je nejen opatřením neproporcionálním, ale i diskriminačním.

52. Dalším **podáním ze dne 22. 3. 2021** pak navrhovatel b) rovněž reagoval na vydání ochranného opatření ze dne 15. 3. 2021 a navrhl, aby soud připustil rozšíření návrhu i o zrušení nově přijatého ochranného opatření ze dne 15. 3. 2021, upravujícího stejnou problematiku. Uvedl, že oproti předchozímu opatření došlo pouze k nepatrným změnám opatření v souvislosti s nově stanovenou délkou izolace po dobu 14 dní. Výslovně také zdůraznil, že se domáhá přezkumu i ve vztahu ke zrušenému ochrannému opatření ze dne 26. 2. 2021.

53. Předmětná podání navrhovatelů, jakož i následné usnesení o připuštění změn návrhů (srov. níže) bylo zasláno na vědomí i odpůrci. Ten se vyjádřil v podání ze dne 30. 3. 2021, ve kterém ale prakticky zopakoval svou argumenty uvedené již ve svém předchozím vyjádření; poukázal zejména na závěry rozsudku zdejšího soudu 25. 1. 2021, čj. 5 A 126/2020 - 150.

V. Posouzení návrhu Městským soudem v Praze

V.A K podmínkám řízení – povaha ochranného opatření

54. Předtím, než soud mohl přistoupit k meritornímu posouzení návrhu, musel nejdříve posoudit, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení, respektive zdali je podaný návrh přípustný.

55. V tomto ohledu soud především zdůrazňuje, že mezi účastníky není sporné, že původně i později napadené ochranné opatření jsou opatřeními obecné povahy (a jsou tak projednatelná v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s.). Ani soud nemá žádné pochybnosti o tom, že obě ochranná opatření jsou opatřeními obecné povahy, k čemuž lze poukázat především na § 94a odst. 2 ve spojení § 80 odst. 1 písm. h) a § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, z nichž je zjevné, že ochranné opatření nařizované postupem podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je vydáváno formou opatření obecné povahy. Právě uvedené závěry byly potvrzeny rovněž ve věci přezkumu týkajícího se dříve vydaných ochranných opatření přijatých v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, a to včetně ochranného opatření odpůrce upravujícího vstup na území ČR v souvislosti s onemocněním COVID-19 (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 1. 2021, čj. 5 A 126/2020 - 150).

V.B Ke změnám návrhů

56. Soud přitom v rámci zkoumání podmínek řízení nemohl ponechat bez povšimnutí, že původně napadené ochranné opatření bylo zrušeno. V tomto ohledu soud k vývoji regulace práv a povinností osob vstupujících na území ČR podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví podotýká, že ochrannému opatření ze dne 26. 2. 2021 předcházelo ochranné opatření ze dne 14. 2. 2021, čj. MZDR 20599/2020-56/MIN/KAN, jež bylo zrušeno právě opatřením ze dne 26. 2. 2021. Ochranné opatření ze dne 26. 2. 2021 pak bylo s účinností od 19. 3. 2021 00:00 hod. zrušeno výrokem II. ochranného opatření ze dne 15. 3. 2021. Účastníci ostatně na tyto okolnosti rovněž sami ve svých podáních poukazovali.

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

57. Soud tedy následně usnesením ze dne 25. 3. 2021, čj. 18 A 16/2021 - 117, rozhodl o:
    a. připuštění změny návrhu, kterou se navrhovatelka a) domáhala, aby soud zrušil bod I.2 písm. b), bod I.3 písm. b), bod I.4 písm. b) a text „*dále neumožnit cestu, pokud před započetím cesty nepředloží i písemné potvrzení podle bodu I.2 písm. b) – cestují-li ze země se středním rizikem nákazy, I.3 písm. b) – cestují-li ze země s vysokým rizikem nákazy, I.4 písm. b) – cestují-li ze země se velmi vysokým rizikem nákazy*“ v bodu I.18 ochranného opatření odpůrce ze dne 15. 3. 2021;
    b. připuštění změny návrhu, kterou se navrhovatel b) domáhal, aby soud zrušil ochranné opatření odpůrce ze dne 15. 3. 2021;
    c. odmítnutí návrhu navrhovatele b), kterým setrval na požadavku na zrušení ochranného opatření odpůrce ze dne 26. 2. 2021.

58. K důvodům tohoto procesního postupu soud pro větší stručnost v plném rozsahu odkazuje na závěry vyslovené v odůvodnění uvedeného procesního usnesení. Soud tak po právní moci tohoto usnesení (dne 26. 3. 2021) pokračoval v řízení o návrhu navrhovatelů na zrušení ochranného opatření odpůrce ze dne 15. 3. 2021, resp. jeho části [v případě navrhovatelky b)].

59. Dodává přitom, že ochranné opatření ze dne 15. 3. 2021 nedoznalo oproti původně napadenému ochrannému opatření prakticky žádných změn. Soud zde pro pořádek poukazuje jen na doplnění v bodě I.18, kde je v poslední větě za středníkem uvedeno, že „*mezinárodní dopravce není povinen zkoumat podmínku, zda potvrzení vystavila akreditovaná laboratoř*“. V III.6 napadeného ochranného opatření pak je nově v poslední větě uvedeno, že „*diplomatická nota osvědčující doloženou absolvovanou izolaci v důsledku onemocnění COVID-19 v zemi odjezdu není zpravidla vydávána dříve než 14 dní od prvního pozitivního výsledku RT-PCR testu*“. Vzhledem k tomu, že došlo ke změnám jen dílčího charakteru, považoval soud současně za dostatečnou i lhůtu v délce pěti dnů, kterou poskytl odpůrci k vyjádření k novému předmětu řízení.

60. Soud dále nepřehlédl, že odpůrce ještě dne 27. 3. 2021 vydal další ochranné opatření čj. MZDR 20599/2020-66/MIN/KAN, které však napadené ochranné opatření nerušilo, ale pouze je s účinností ode dne 28. 3. 2021 od 00:00 hod. měnilo v bodě I.7, v němž text písm. g) nově zní: „*pro pracovníky mezinárodní dopravy, pokud je důvod vstupu doložen odpovídajícím dokumentem,*“. Dále došlo ke zrušení bodu I.19 napadeného ochranného opatření, jenž se vztahoval k povinnosti předložení potvrzení o negativním testu pro pracovníky mezinárodní nákladní dopravy. Soud tedy bez dalšího pokračoval v řízení o návrzích navrhovatelů na zrušení (části) ochranného opatření odpůrce ze dne 15. 3. 2021, neboť to stále představuje způsobilý předmět řízení a poslední provedené změny se ani nijak nedotýkají otázek navrhovateli namítaných.

V.C K aktivní procesní legitimaci navrhovatelů

61. V případě napadeného ochranného opatření jsou podle soudu splněny rovněž ostatní podmínky řízení, vč. aktivní procesní legitimace obou navrhovatelů.

62. Navrhovatelka a) ke své aktivní procesní legitimaci uvedla, že je občankou ČR, která trvale pobývá na území ČR. Je vdovou, která má tři dcery, které žijí v Belgii. Za dcerami a vnoučaty pravidelně do Belgie jezdí (létá) a pravidelně se rovněž do ČR vrací. Tyto skutečnosti nebyly v průběhu řízení sporovány. Její pravidelné cesty za rodinou a návrat do vlasti je nyní omezován v důsledku nastalé pandemické situace. Pro případ návratu navrhovatelky zpět do ČR se uplatňuje opatření, kdy je po navrhovatelce jako podmínka vstupu do ČR při vstupu do letadla vyžadován antigenní nebo RT-PCR test, jehož provedení není na začátku cesty starší než 24 hod (antigenní), resp. 72 hod (PCR).

63. Navrhovatel b) ke své aktivní procesní legitimaci předeslal, že napadené ochranné opatření v případě vycestování podmiňuje jeho návrat splněním povinností, aniž by to bylo odůvodněno možným epidemickým rizikem. Omezení se totiž podle navrhovatele dotýkají i přicestování ze států, kde je epidemické riziko několikanásobně nižší, než je tomu v České republice. Nepovažoval za oprávněný požadavek podrobit se na vlastní náklady testování, a to i opakovaně, a podrobit se v určených případech stanovené karanténě v situaci, kdy přicestuje ze země s rizikem šíření nemoci

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

COVID-19 nižším, nežli tomu je v České republice. Byl přesvědčen, že napadené ochranné opatření zasahuje do jeho základních práv, omezuje jej v pohybu a pobytu a stanovuje nedůvodné povinnosti spjaté se vstupem na území České republiky.

64. Odpůrce ve svých vyjádřeních aktivní procesní legitimaci navrhovatelů nezpochybnil [ve vyjádření k návrhu navrhovatele b) se omezil na zpochybnění jeho věcné legitimace; k tomu srov. níže].

65. Ani soud neměl o procesní legitimaci navrhovatelů pochybnosti. Navrhovateli v jejich návrzích tvrzené dotčení právní sféry stanovením povinností souvisejících s návratem do České republiky v případě vycestování považuje soud v obecné rovině za srozumitelné a nikoli *prima facie* nemyslitelné (obecně srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Takové opatření nepochybně nezanedbatelným způsobem zasahuje do právní sféry jednotlivců (a tedy i navrhovatelů) stanoveným příkazem absolvovat ve stanovených případech test na ověření přítomnosti viru SARS CoV-2 před návratem na území ČR, opětovně po návratu na území ČR, popř. uložením povinnosti podrobit se stanoveným karanténním opatřením.

66. Soud přitom neseznal, že by byla aktivní procesní legitimace některého z navrhovatelů vyloučena v důsledku toho, že se v době podání návrhů, jak z jejich obsahu implicitně vyplývá, nachází na území ČR, resp. že by snad v případě navrhovatele b) nebyla dána toliko z důvodu nedostatku tvrzení a doložení konkrétního záměru vycestovat a navrátit se zpět na území České republiky [navrhovatelka a) v tomto směru nepochybně dostatečná tvrzení vznesla a osvědčila]. Jak uzavřel Nejvyšší správní soud ve shora připomínaném usnesení rozšířeného senátu, platí, že *„splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně* ***tvrdit možnost dotčení*** *jeho 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 konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno"* (pozn. zvýraznění doplněno). Potencialita dotčení navrhovatelů na jejich právech je dle přesvědčení soudu zjevná již z povahy, resp. předmětu a obsahu dané regulace, jež jim stanoví řadu právních povinností pro případ návratu na území domovského státu a fakticky tak formulací předmětných pravidel zasahuje nejen do jejich autonomního rozhodování v případě návratu na území, ale pochopitelně zprostředkovaně i ve vztahu k opuštění území, na něž mají v plánu se vrátit. Soud má za to, že navrhovatele nelze „nutit" k tomu, aby založili svou aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy tím, že by i při vědomí důsledků, které pro ně takový postup může v případě návratu na území ČR představovat, z území vycestovali, a to byť třeba jen za tímto účelem. Soud tedy neshledal, že by bylo v daném případě *prima facie* zjevné, že navrhovatelé, tedy ani navrhovatel b), nemohou být regulací obsaženou v napadaném ochranném opatření nijak dotčeni na svých právech. Navrhovatele proto považoval za aktivně procesně legitimované k podání předmětného návrhu.

67. Jak bylo naznačeno výše, ani odpůrce ostatně ve svých vyjádřeních aktivní procesní legitimaci navrhovatelů nezpochybňoval.

68. Zcela odlišnou otázku nicméně představuje posouzení okruhu pravidel obsažených v napadeném ochranném opatření, ve vztahu k nimž mohou být navrhovatelé v tomto řízení úspěšnými, tj. ve vztahu k nimž lze uvažovat o jejich aktivní věcné legitimaci. Zatímco navrhovatelka a) podaným návrhem brojí pouze proti jí označeným výrokům (částem výroků) napadeného ochranného opatření, které se jí dotýkají, a v tomto ohledu tedy žádné pochybnosti o rozsahu, v němž soud bude zákonnost napadeného ochranného opatření přezkoumávat, nevznikají, navrhovatel b) svým návrhem usiluje o zrušení opatření v celém jeho rozsahu, přičemž v rámci své argumentace poukazuje na několika místech mj. i na postavení cizinců.

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

69. Pokud jde o věcnou legitimaci navrhovatele b), soud přihlédl k závěrům vysloveným v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017 - 264, dle nichž „*aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.).*

V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele“.

70. Soud se tak se zřetelem k závěrům vysloveným v citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, s nimiž se ztotožňuje, neshledává důvodu se od nich v posuzované věci jakkoli odchylovat a pro větší stručnost na ně na tomto místě v plném rozsahu odkazuje, mohl zabývat návrhovými body návrhu navrhovatele b) toliko ve vztahu k těm pravidlům chování, která se dotýkají navrhovatele coby občana ČR. Navrhovatel b) na tuto rovinu ostatně zevrubně poukazoval ve své replice. Jinak řečeno, soud nemohl na podkladě podaného návrhu zkoumat v dalších krocích algoritmu zákonnost a přiměřenost těch ustanovení napadeného ochranného opatření, jimiž jsou stanovovány povinnosti, event. je jinak zasahováno do právní sféry cizinců, ať již osob z třetích zemí, nebo občanů EU. Soud má za to, že navrhovatel nemůže úspěšně v návrhu uplatnit takové obsahové nezákonnosti opatření obecné povahy, které se dotýkají pouze třetích osob, ale nikoli jeho právní sféry. Je tomu tak mj. i proto, že účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), nikoli všeobecný dozor nad zákonností výkonu veřejné moci správními orgány.

71. Navrhovatel b) v podaném návrhu ani netvrdil, natožpak aby konkrétněji zdůvodňoval, jak je do jeho právní sféry zasahováno těmi ustanoveními, jimiž jsou stanovovány povinnosti, event. je jinak zasahováno do právní sféry cizinců. Netvrdil tak v tomto směru např. ani to, že by snad bylo touto skupinou pravidel zasahováno do jeho právního postavení, kupříkladu stanovením omezení ve vztahu k jeho zaměstnancům či jiných spolupracujících osob, jež nejsou českými občany. Naopak svým návrhem, jak je z jeho obsahu zjevné, konkrétněji zpochybňoval toliko zákonnost omezení, jimž se musí po návratu na zemí ČR podrobit podle napadeného ochranného opatření její občan.

72. Soud se tak dále v rámci přezkumu napadeného ochranného opatření omezil na posouzení zákonnosti té části regulace, kterou mohlo být do právního postavení navrhovatele zasaženo, tj. posuzoval důvodnost návrhu navrhovatele b) ve vztahu k těm ustanovením, kterými jsou stanovovány povinnosti či je jimi jinak zasahováno do právního postavení občanů ČR. Soud proto kromě jiného neposuzoval [navrhovatel b) se v podaném návrhu ostatně takového posouzení ani nedomáhal] zákonnost a přiměřenost těch ustanovení napadeného ochranného opatření, jimiž jsou stanovovány povinnosti, event. je jinak zasahováno do právní sféry cizinců, ať již osob z třetích zemí, nebo občanů EU.

V.D Posouzení návrhu na zrušení napadeného ochranného opatření

73. Soud tedy mohl přistoupit k přezkumu napadeného ochranného opatření v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 7, § 101a a násl. s. ř. s., a to v mezích uplatněných návrhových bodů, vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání tohoto ochranného opatření, a dospěl k závěru, že návrhy **jsou důvodné** [návrh navrhovatele b) je důvodný částečně]. O věci samé soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci na nařízení jednání ve věci netrvali (soud jejich souhlas s rozhodnutím bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 větou druhou s. ř. s. presumoval). Ve věci nebyly účastníky řízení předloženy důkazní prostředky, které by soud byl povinen na ústním jednání provést. Navrhovateli předložené listiny nemohly nijak přispět

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

k řádnému zjištění skutkového stavu věci a neměly žádný vliv na meritorní rozhodnutí ve věci, když skutkový stav jako takový mezi stranami sporný nebyl. Soudem ani nebyly listiny nikterak hodnoceny v rámci níže uvedeného právního posouzení věci, jež představovalo těžiště sporu mezi stranami. Postupně napadaná ochranná opatření pak odpůrce předložil jako obsah spisového materiálu, kterým se před správními soudy nedokazuje.

74. Soud připomíná, že navrhovatelka a) společně s návrhem ve věci samé požadovala vydání předběžného opatření, o němž soud rozhodl v průběhu řízení usnesením ze dne 17. 3. 2021, čj. 18 A 16/2021 - 42, tak, že jej zamítl. O pozdějším návrhu na vydání předběžného opatření v souvislosti s jejím podáním ze dne 19. 3. 2021 soud již samostatně nerozhodoval, neboť bezodkladně přistoupil přímo k rozhodnutí ve věci samé.

75. Předem vlastního odůvodnění soud dále předesílá, že napadené ochranné opatření není opatřením vydávaným v době pandemické situace podle jiného ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví [§ 69 odst. 1 písm. b) a i) tohoto zákona], a není tedy důvodu zvažovat aplikaci speciálního pravidla věcné příslušnosti uvedeného v § 13 odst. 1 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů. Soud byl tedy nade vši pochybnost k projednání věci věcně i místně příslušný.

76. Již ustálená judikatura správních soudů vytvořila určitý algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který logicky zobrazuje jednotlivé kroky přezkumu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS), byť jeho relevance byla do určité míry omezena v důsledku novely s. ř. s. (zákon č. 303/2011 Sb.), jež stanovila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, čj. 2 Aos 1/2013 - 138). 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).

V.D.1 Pravomoc a působnost odpůrce k vydání ochranného opatření

77. Přestože se posouzení pravomoci a působnosti odpůrce k vydání návrhy napadeného opatření obecné povahy formálně rozpadá do dvou relativně samostatných kroků právě popsaného algoritmu přezkumu, soud se uvedenými otázkami zabýval pro jejich úzkou souvislost společně.

78. Navrhovatel b) ostatně svými námitkami rubrikovanými jako námitky zpochybňující pravomoc odpůrce vydat napadené ochranné opatření dle přesvědčení soudu obsahově poukazoval na nedostatky, které lze podřadit spíše pod množinu vad spočívajících v překročení věcné působnosti odpůrce. Třebaže tedy navrhovatel b) námitky založené na zpochybnění naplnění pojmu „zavlečení infekčního omezení“ formálně rubrikoval jako námitky zpochybňující pravomoc odpůrce k vydání ochranného opatření, materiálně je třeba je podle přesvědčení soudu považovat spíše za námitky, jimiž se soud mohl zabývat teprve v rámci druhého kroku výše specifikovaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, neboť směřují do problematiky překročení věcné působnosti, resp. jednání *ultra vires* (sám navrhovatel uvedenou skupinu námitek zopakoval i v rámci argumentace rubrikované jako námitky brojící právě proti vybočení z působnosti odpůrce). Do této skupiny pak lze dle názoru soudu podřadit i námitky vznesené navrhovatelem b) v části III.2 jeho návrhu.

79. Soud připomíná, že pravomoc správního orgánu obecně spočívá v jeho oprávnění vykonávat veřejnou moc. „*Správní orgán tedy postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech*

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem“ (již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2005 - 98).

80. Další krok pak spočívá v přezkumu otázky, zda správní orgán realizoval svou pravomoc v rámci jemu svěřené působnosti, tj. v okruhu vztahů, ve vztahu k nimž je oprávněn svou pravomoc realizovat. Soud tak zkoumal, zda odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat).

81. Přitom platí, že pokud by ochranné opatření vydal orgán, který by k tomu neměl zákonem stanovenou pravomoc, jednalo by se o závažnou vadu, jež by zpravidla zatěžovala takové ochranné opatření vadou nicotnosti. Jak zdejší soud upozornil např. v rozsudku ze dne 13. 11. 2020, čj. 18 A 59/2020 - 226, nicotnost však vyvolává pouze fatální vybočení z jejích mezí, přičemž méně závažná překročení rozsahu působnosti způsobují „toliko“ nezákonnost vydaného aktu.

82. Navrhovatelka a) ve svém návrhu pravomoc ani působnost odpůrce k vydání napadeného ochranného opatření nezpochybnila. Navrhovatel b) ve svých námitkách především opakovaně akcentoval, že odpůrce je oprávněn vydat ochranné opatření toliko za účelem zabránění zavlečení infekční nemoci, která se na území ČR nevyskytuje, což však podle navrhovatele není případ onemocnění COVID-19 rozšířeného v době vydání opatření na celém území ČR. Napadené ochranné opatření pak podle navrhovatele vybočuje z mezí daných § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť nemá charakter opatření určujícího povinnost poskytnout nějaký prostor k provedení úkonů poskytovatelem zdravotních služeb v rámci provádění protiepidemických opatření, jimž má fyzická osoba povinnost se ze strany poskytovatele zdravotních služeb podrobit.

83. Soud k problematice pravomoci vydat ochranné opatření a působnosti, v rámci které tak odpůrce může učinit, předesílá, že napadené ochranné opatření bylo vydáno postupem dle § 68 odst. 1 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví.

84. Odpůrce tak ve všech případech svou pravomoc odvíjel od § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví, dle něhož „*Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví stanoví ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění, a rozhoduje o jejich ukončení*“.

85. Podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví přitom platí, že „*ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění ze zahraničí stanoví a o jejich ukončení rozhodne Ministerstvo zdravotnictví. Osoba, která má ve vlastnictví, správě nebo užívání prostory, zařízení nebo pozemky, na nichž mají být ochranná opatření prováděna, je povinna v nezbytném rozsahu poskytnout příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví součinnost při organizování a provádění ochranných opatření. O druhu a způsobu provedení protiepidemického opatření, kterému se podrobí fyzická osoba, rozhodne a poskytovatele zdravotních služeb, který je provede, rozhodnutím stanoví místně příslušný orgán ochrany veřejného zdraví. Místní příslušnost orgánu ochrany veřejného zdraví se řídí místem, kde se fyzická osoba v době zjištění rozhodných skutečností zdržuje*“.

86. Z odstavce 2 uvedeného ustanovení se podává, že „*fyzické osoby jsou povinny předložit na výzvu příslušného orgánu potvrzení o očkování nebo stanovené profylaxi. Stanovení, na jakou nemoc mohou orgány vyžadovat potvrzení o očkování nebo profylaxi, je součástí ochranného opatření nařízeného podle odstavce 1 věty první*“.

87. V odstavci 3 předmětného ustanovení pak zákonodárce normoval, že „*ochranná opatření podle odstavce 1 věty první a jejich ukončení zveřejní na hraničním přechodu krajská hygienická stanice, v jejímž správním obvodu se hraniční přechod nachází. Zveřejnění ochranného opatření na hraničním přechodu je nejméně trojjazyčné, a to v českém jazyce, jazyce státu, z jehož území je státní hranice překračována, a v anglickém jazyce*“.

88. Uvedená ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví tedy dle přesvědčení soudu jednoznačně přiznávají odpůrci pravomoc vydat za účelem zabránění zavlečení infekčního onemocnění ze zahraničí opatření obecné povahy.

89. Navrhovatel b) v tomto směru především namítal, že ustanovení § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví svěřuje odpůrci pravomoc k opatřením, jejichž cílem je ochrana před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních nemocí do ČR, tedy pouze ve vztahu k opatřením, která mají být přijata za účelem zabránění zavlečení infekční nemoci, která se na území ČR nevyskytuje, což však podle navrhovatele není případ onemocnění COVID-19 rozšířeného v době vydání opatření na celém území státu. Podle navrhovatele se přitom ochrana před zavlečením vztahuje k onemocnění COVID-19, nikoliv k viru nebo jeho různým mutacím, které tuto nemoc způsobují. Odpůrce s uvedeným závěrem nesouhlasil a namítal, že teze navrhovatele dohnána *ad absurdum* by znamenala, že již při jednom nakaženém na území celé ČR by orgány ochrany veřejného zdraví měly *de facto* rezignovat na svou činnost a ponechat exponenciálně se šířící epidemii svému osudu. Dle odpůrce není možné připustit, aby se orgány ochrany veřejného zdraví upozadily právě v době, kdy je jejich odborných zásahů nejvíce zapotřebí. V rozsudku ze dne 20. 7. 2020, čj. 16 A 31/2020 - 27, přitom Městský soud v Praze užití této pravomoci ve vztahu k bující epidemii nezkritizoval.

90. Jak soud naznačil výše, navrhovatel b) tímto okruhem námitek, opakovaně vznášených na více místech jeho návrhu, materiálně poukazoval na vybočení z mezí věcné působnosti, když měl za to, že shora soudem aprobovaná pravomoc odpůrce může být využita výhradně k přijetí opatření, jehož cílem je zabránit zavlečení onemocnění, jež se vůbec na území České republiky nevyskytuje.

91. Soud se s tímto právním názorem navrhovatele neztotožnil.

92. Jak již zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 25. 1. 2021, čj. 5 A 126/2020 - 150, ochranná opatření podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví jsou svou povahou blízká mimořádným opatřením při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku, která upravují § 69 odst. 1 a § 80 odst. 1 písm. g), jež jsou dle § 94a zákona vydávána formou opatření obecné povahy. Účel ochranných opatření je však do jisté míry odlišný od mimořádných opatření, jelikož ochranná opatření mají chránit před zavlečením určitého onemocnění (na rozdíl od mimořádných opatření, která řeší přímý zásah příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví v případě epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku).

93. Na rozdíl od souvisejícího ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) tohoto zákona, týkajícího se mimořádných opatření, která je oprávněn nařídit příslušný orgán ochrany veřejného zdraví při vzniklé epidemii nebo při nebezpečí jejího vzniku, ve vztahu k němuž vymezuje § 69 zákona o veřejném zdraví konkrétní typy omezení, jež mohou být mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví regulována [srov. § 69 odst. 1 písm. a) – i) zákona], ustanovení § 68 odst. 1 věty první zákona o ochraně veřejného zdraví s žádným takovým výčtem typů opatření nepočítá. Předmětné ustanovení pod rubrikou „provádění opatření před zavlečením infekčních onemocnění ze zahraničí“ toliko v souladu s dříve uvedeným stanoví, že „*ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění ze zahraničí stanoví a o jejich ukončení rozhodne Ministerstvo zdravotnictví*“.

94. I přes uvedenou dílčí odlišnost opatření předpokládaných v § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví od opatření, s nimiž počítá § 69 odst. 1 téhož zákona, jsou nicméně zcela zjevné jejich společné rysy – jejich společným smyslem a účelem je chránit veřejné zdraví prostřednictvím nástrojů, jež mají omezit šíření infekčního onemocnění. Orgány ochrany veřejného zdraví sice v obou případech přijímají tato opatření za poněkud odlišným dílčím účelem, resp. reagují na nastalou situaci z jiného úhlu pohledu, oba typy opatření nicméně zjevně mají být efektivním nástrojem zamezujícím účinně jakémukoli epidemiologicky významnějšímu rozšíření infekčního onemocnění na území ČR.

95. Soud rozdíl v uvedených typových opatřeních spatřuje tedy (spíše než v jejich obsahových parametrech) v jejich souvislosti s přeshraničním prvkem. Zatímco mimořádná opatření budou

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

aplikována na právní vztahy a situace bez tohoto přeshraničního prvku, ochranná opatření podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví jsou z množiny těchto opatření vydělována a jsou vázána právě na existenci nebezpečí šíření infekčního onemocnění ze zahraničí, tedy na případy, kdy se zdroj nákazy nachází mimo území (srov. dále). Přitom není podle přesvědčení soudu vyloučeno, aby povinnosti a omezení, jež jsou ochranným opatřením stanovena skupině osob, které se po stanovenou dobu před návratem do ČR zdržují na území států, jež nejsou vypočteny na seznamu států s nízkým rizikem výskytu onemocnění COVID-19, a to do doby, než prokazatelně nepředstavují riziko šíření onemocnění COVID-19, v některých aspektech obsahově odpovídaly omezením, jež mohou být uložena mimořádnými opatřeními podle § 69 odst. 1 zákona (viz níže).

96. Odpůrce podle stanoviska soudu nevybočil z mezí své působnosti, pokud takto vymezené skupině osob vstupujících na území ČR ze zahraničí uložil s odkazem na § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví povinnosti a omezení s cílem zabránit dalšímu rozšíření onemocnění COVID-19 právě prostřednictvím osob, které se z důvodu pobytu mimo území státu nebyly povinny podrobit zde platným krizovým a mimořádným opatřením, a které mohou po inkubační dobu onemocnění zvyšovat v tomto směru riziko šíření onemocnění.

97. Omezení věcné působnosti odpůrce na situaci, kdy se onemocnění, na ochranu před kterým odpůrce opatření přijímá, na území České republiky nešíří, nebo dokonce pouze na případy, kdy se zde vůbec nevyskytuje, dle přesvědčení soudu z § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví nevyplývá. Osmnáctý senát zdejšího soudu je shodně jako pátý senát tohoto soudu (k tomu srov. v podrobnostech shora připomínaný rozsudek ze dne 25. 1. 2021, čj. 5 A 126/2020 - 150) přesvědčen o tom, že „zavlečením" je v kontextu § 68 odst. 1 a § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví míněn jakýkoli import případů onemocnění COVID-19 na území ČR. Ostatně ani gramatický výklad pojmu „zavlečení" dle stanoviska soudu v žádném ohledu nevylučuje interpretaci, že se jím rozumí nejen případ, kdy se takové onemocnění na území ČR vůbec nevyskytuje, nebo vyskytuje jen v malé míře, kdy nedochází k jeho šíření, ale i jakýkoli případ importu onemocnění ze zahraničí, a to i za situace, kdy na území ČR dochází k jeho nekontrolovanému komunitnímu šíření. I ve vztahu k takovému okruhu případů totiž nelze vylučovat závěr o naplnění rozsahu a obsahu neurčitého pojmu „zavlečení" ve smyslu importu případu onemocnění, jehož zdroj nákazy se nachází mimo ČR.

98. Jinak řečeno, dle přesvědčení soudu je opatřením proti zavlečení infekčního onemocnění míněno i opatření bránící importu onemocnění (a tím i jeho „přispění" k dalšímu rozšíření), v případě kterého se zdroj nákazy nachází mimo území České republiky (obdobně např. čl. 4 přílohy č. 11 vyhlášky odpůrce č. 473/2008 Sb., o systému epidemiologické bdělosti pro vybrané infekce, ve znění pozdějších předpisů). Je tomu tak přitom za podmínky, že takové onemocnění naplňuje podmínku vysoce nakažlivého infekčního onemocnění (což navrhovatel v rámci své argumentace ve vztahu k onemocnění COVID-19 nezpochybňoval). V případě těchto typů onemocnění je již vzhledem k jejich povaze a charakteru nade vši pochybnost zcela ve veřejném zájmu zamezit v nejvyšší možné míře jejich šíření, a to i v situaci, kdy se již případy onemocnění na území ČR vyskytly či vyskytují. Soud přitom neshledává, že by odpůrce v daném směru svou pravomoc a působnost jakkoli zneužil, pokud uvedená ustanovení interpretoval soudem výše aprobovaným způsobem.

99. Soud přisvědčuje odpůrci, že pokud by byl argument navrhovatele doveden *ad absurdum*, činil by tento typ opatření fakticky neexistentním, neefektivním a ustanovení § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví obsolentním, neboť by postačoval byť jediný případ výskytu daného onemocnění na území ČR, aby nebylo možné ochranná opatření přijmout a realizovat.

100. Navrhovatelem zastávaný právní názor nemá tedy dle stanoviska soudu oporu ani v gramatickém výkladu (jím prezentovaný výklad není v souladu s dříve uvedeným jediným možným způsobem interpretace), nepodporují jej ani výše provedené úvahy stran systematického a teleologického výkladu, jež svědčí spíše pro závěr, že ochranná opatření jsou svou povahou komplementárními

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

opatřeními k mimořádným opatřením, směřujícím k obdobným cílům a lišícím se především faktorem popsaného mezinárodního prvku (cizozemského zdroje nákazy). Pro závěr navrhovatele konečně nelze najít oporu ani při použití historického výkladu – v tomto směru soud poukazuje na to, že i sám zákonodárce spojoval, jak je zjevné ze znění zvláštní části důvodové zprávy k předmětnému ustanovení, uvedený nástroj výkonu veřejné moci se „zamezením šíření závažných infekcí“ (srov. sněmovní tisk 538/0, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 2000, III. volební období).

101. V neposlední řadě soud nesouhlasí s navrhovatelem ani v tom, že se ochrana před zavlečením infekčního onemocnění vztahuje toliko k onemocnění COVID-19 jako takovému, nikoliv k viru nebo jeho různým mutacím, které tuto nemoc způsobují. Dle přesvědčení soudu je naopak ve světle výše vyložených úvah i se zřetelem k odpůrcem v odůvodnění opatření akcentovaným okolnostem týkajícím se mutací koronaviru způsobujícího předmětné onemocnění, plně odůvodněné, racionální a správné interpretovat ustanovení upravující rozsah věcné působnosti odpůrce shora zvoleným způsobem. Právě ten totiž vede k zachování pravomoci odpůrce stanovit prostřednictvím opatření obecné povahy povinnosti a jiná omezení osobám vstupujícím na území ČR i v případech, kdy na něm buď vůbec, nebo prozatím ve vyšší míře nedochází k šíření mutací viru vykazujících podle navrhovatelem nezpochybněných tvrzení odpůrce vyšší infekčnost či dokonce vyšší smrtnost. Výše popsaný výklad soudu tak bezezbytku obstojí i ve vztahu k různým variantám viru. K tomu soud pro úplnost dodává, že z pohledu snah o zabránění přítomnosti mutací viru, které se v ČR vyskytují v omezené míře anebo vůbec, by přitom v konečném důsledku obstál i výklad pojmu „zavlečení“ předestíraný navrhovatelem, jakkoli ten soud jako příliš restriktivní výše odmítl.

102. Soud nemohl navrhovateli přisvědčit ani v jeho další námitce, kterou na více místech svého návrhu namítal, že napadené ochranné opatření vybočuje z mezí daných § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť nemá charakter opatření určujícího povinnost poskytnout nějaký prostor k provedení úkonů poskytovatelem zdravotních služeb v rámci provádění protiepidemických opatření, jímž má fyzická osoba povinnost se ze strany takového poskytovatele podrobit. Odpůrce se v reakci na uvedený komplex argumentace navrhovatele omezil na sdělení, že předmětné ustanovení „*je třeba číst jako celek*“.

103. Jakkoli je naposledy připomínaná teze odpůrce stručná, vystihuje do značné míry podstatu důvodů, pro které nemohl soud shledat předmětný okruh námitek navrhovatele důvodným. Navrhovatel se mýlí, pokud dovozuje, že odpůrce je při postupu podle § 80 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví limitován navrhovatelem dovozovaným charakterem takovýchto opatření, jakož i okruhem adresátů, jimž může být povinnost podle citovaného ustanovení určena. Ustanovení věty druhé a třetí naposledy uvedeného ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví neomezují působnost odpůrce na stanovení povinnosti osobě, která „*má ve vlastnictví, správě nebo užívání prostory, zařízení nebo pozemky, na níž mají být ochranná opatření prováděna*“, v nichž mají být realizována konkrétní opatření, která provádí poskytovatel zdravotních služeb.

104. Právní norma obsažená v první větě předmětného ustanovení představuje, byť jistě relativně obecnější, přesto však dostatečné (k tomu v podrobnostech viz níže) zákonné zmocnění k přijetí takových opatření, jimiž odpůrce stanoví povinnosti či jiná omezení s cílem zabránit či omezit zavlečení vysoce nakažlivého infekčního onemocnění ze zahraničí. Z ničeho nevyplývá, že by věta druhá a třetí tohoto ustanovení fakticky odpůrce limitovala toliko na určení povinnosti osobě oprávněné k prostorám, zařízením či pozemkům, na nichž mají být ochranná opatření prováděna, či rozhodnutí o tom, který poskytovatel zdravotních služeb má provést opatření před zavlečením nakažlivé infekční nemoci, jemuž se má fyzická osoba podrobit. Normy obsažené v § 68 odst. 1 větě druhé a třetí, jakož i odstavcích 2 a 3 uvedeného ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, normu obsaženou ve větě první pouze doplňují a nezužují navrhovatelem uvažovaným

způsobem její dispozici, jak ostatně vyplývá i ze zvláštní části důvodové zprávy k zákonu č. 267/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Ta rovněž podporuje závěr o tom, že jde v případě věty druhé a třetí předmětného ustanovení toliko o doplnění jinak svébytné normy uvedené ve větě první, resp. z ní nevyplývá, že by šlo o normy provázané způsobem indikovaným navrhovatelem (srov. sněmovní tisk 270/0, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 2013 – 2017, 7. volební období). Již shora citovaný obsah § 68 odst. 1 věty druhé a třetí zákona o ochraně veřejného zdraví svědčí o tom, že zde uvedená úprava je doplněním, nikoli faktickým omezením úpravy obsažené ve větě předchozí; z předmětných ustanovení zjevně plyne, že ochranná opatření, jež mohou být organizována a prováděna v prostorách, zařízeních či na pozemcích jejich vlastníků či jinak k nim oprávněných subjektů, budou nařizována a realizována vůči jiným osobám, než osobám oprávněným k těmto prostorám, zařízením či pozemkům.

105. Závěr navrhovatele, dle něhož se působnost odpůrce omezuje na stanovení povinnosti osobě, která „*má ve vlastnictví, správě nebo užívání prostory, zařízení nebo pozemky, na níž mají být ochranná opatření prováděna*“, v nichž mají být realizována konkrétní opatření, která provádí poskytovatel zdravotních služeb, tedy nemá zákonnou oporu.

106. S navrhovatelem lze souhlasit v jiných jeho námitkách soustředěných v rámci argumentace poukazujících na postup *ultra vires* potud, že ustanovení § 68 odst. 1 věty první zákona o ochraně veřejného zdraví je relativně obecné; zcela na místě je proto otázka, zda vyhovuje požadavkům na konkrétnost zákonného zmocnění. Soud proto musel přistoupit k posouzení, zda vzdor výhradě zákona nedochází z navrhovatelem popsaných důvodů k nedovolenému omezování základních práv prostřednictvím sekundární normotvorby.

107. Navrhovatel b) v daném směru namítal, že ustanovení § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví nepředstavuje zákonné zmocnění pro stanovování povinností spjatých se vstupem na území ČR, tj. omezování pohybu a pobytu osob. Poukazoval na to, že omezení tohoto základního práva musí podle čl. 4 odst. 2 Listiny plynout ze zákona, tj. musí být na zákonné úrovni konkretizováno. Opatření obecné povahy přitom i podle navrhovatelem označené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti. Z předmětného ustanovení podle navrhovatele nelze dovodit, že by umožňovalo přijetí opatření omezujícího vstup na území státu nebo stanovení omezení pohybu (karanténní opatření) po tomto vstupu.

108. Z provedené rekapitulace námitek vznesených navrhovatelem b) v jeho návrhu [soud opětovně připomíná, že navrhovatelka a) námitky poukazující na překročení či vybočení z mezí působnosti ve svém návrhu nevznesla] je zjevné, že navrhovatel především s poukazem na princip výhrady zákona zpochybňuje kompetenci odpůrce omezit ochranným opatřením vydaným podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví na základě neurčitého zmocňovacího ustanovení takovým způsobem základní lidská práva a svobody. Navrhovatel v této souvislosti poukazoval na obecná východiska fungování demokratického právního státu (především ukládání povinností toliko na základě zákona a v jeho mezích, resp. možnost stanovení mezí základních práv a svobod za podmínek stanovených Listinou výhradně zákonem), namítal, že zákonodárce nemůže na výkonnou moc delegovat uložení primárních povinností, a měl za to, že napadené ochranné opatření nenaplňuje požadavek konkretizace mezí pro možné omezení svobody pohybu a pobytu na zákonné úrovni ve smyslu čl. 4 odst. 2 Listiny, když nařizuje nové (zákonem neupravené) povinnosti, jimiž jsou omezována základní práva osob vstupujících na území České republiky nad rámec přípustných zákonných limitů.

109. Soud především zdůrazňuje, že nijak nezpochybňuje obecná východiska týkající se výhrady zákona coby jednoho ze základních kamenů ústavního pořádku. Z čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny je zjevné, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá, přičemž primární

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

povinnosti mohou být ukládány toliko zákonem. Podrobnější úpravu lze sice přenechat podzákonným předpisům, ta se však musí vždy pohybovat *secundum et intra legem*, nikoliv *praeter legem*. Uvedené požadavky přímo souvisí s principy dělby moci coby jedněmi z klíčových principů demokratického právního státu. Soud se s navrhovatelem ztotožňuje v závěru, že zákonodárce nemůže delegovat na moc výkonnou uložení primárních povinností, přičemž podzákonná úprava vždy musí ctít účel a smysl zákonem definovaných povinností. Stanovila-li by podzákonná úprava sama, bez opory v zákoně, definiční znak, na který je povinnost vázána, jednalo by se o úpravu, která by kolidovala i s požadavkem plynoucím z čl. 4 odst. 1 Listiny [srov. Wagnerová, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). 126 s.].

110. Stejně tak soud připomíná, že v souladu s rozhodovací praxí Evropského soudu pro lidská práva platí, že i v režimu čl. 15 Úmluvy mohou být přijata pouze opatření odpovídající rozsahu přísně vyžadované naléhavostí situace (rozsudek ze dne 20. 3. 2018, stížnost č. 13237/17, ve věci *Mehmet Hasan Altan proti Turecku*), resp. že i za mimořádného stavu platí, že omezení základních práv mohou být přijata pouze na základě zákona, za účelem ústavně chráněných hodnot a pouze, což je důležité, v nezbytném rozsahu.

111. V posuzovaném případě se však z dále rozvedených důvodů nejedná o situaci, v níž by exekutiva v rozporu se shora popsanými východisky formou opatření obecné povahy stanovila bez odpovídajícího zákonného základu primární povinnosti a omezení zasahující do základních práv a svobod.

112. Soud s poukazem na dříve uvedené opětovně připomíná, že ustanovení § 68 a § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví svěřují odpůrci oprávnění stanovit ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění s celorepublikovým dopadem, aniž sama charakter těchto opatření (na rozdíl od mimořádných opatření podle § 69 odst. 1 zákona) dále specifikují. Jak soud podotkl výše, zatímco v případě mimořádných opatření, která je oprávněn nařídit příslušný orgán ochrany veřejného zdraví při vzniklé epidemii nebo při nebezpečí jejího vzniku, vymezuje § 69 zákona o veřejném zdraví konkrétní typy omezení, jež mohou být mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví regulována, ustanovení § 68 odst. 1 věty první zákona o ochraně veřejného zdraví s žádným takovým výčtem typů opatření nepočítá. Přesto je dle přesvědčení soudu předmětné ustanovení třeba považovat za ústavně konformní zákonné zmocnění odpůrce nařídit ochranné opatření, jímž mohou být v nezbytném rozsahu omezena též základní práva a svobody, včetně navrhovatelem akcentované svobody pohybu a pobytu.

113. Do jisté míry obdobnou otázkou se osmnáctý senát soud zabýval ve vztahu k relativně podobně obecnému § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. V rozsudku ze dne 13. 11. 2020, čj. 18 A 59/2020 - 226, na jehož závěry pro větší stručnost na tomto místě odkazuje, přitom podrobně odůvodnil, že i přes svou obecnost je toto ustanovení možno vyložit ústavně konformně, souladně se shora popsanými východisky souvisejícími s výhradou zákona, a vyložit je tedy ve světle odlišného stanoviska k výroku i odůvodnění usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, za použití výkladového argumentu *ejusdem generis*, se zřetelem k tomu, že následuje po výčtu konkretizovaných oprávnění Ministerstva zdravotnictví v § 69 odst. 1 písm. a) až h) zákona o ochraně veřejného zdraví, tak, že lze na jeho základě v souladu s ústavněprávními mantinely vydat toliko takové opatření, které by svým rozsahem, charakterem a intenzitou nevybočovalo z opatřeními aprobovaných v ustanovení § 69 odst. 1 písm. a) – h) zákona. Tento způsob výkladu přitom posléze potvrdil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020 - 63.

114. Přestože právě připomenuté judikaturní závěry nelze bez dalšího přenést na jiný typ opatření obecné povahy vydávaný podle zákona o ochraně veřejného zdraví, platí, že i ustanovení § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je možno vyložit ústavně konformně, souladně se shora popsanými východisky souvisejícími s výhradou zákona, a dojít tak k závěru, že ochranná opatření

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

jsou vydávána na základě zákona (konkrétního zákonného ustanovení) a nikoli mimo jeho rámec. Soud je ostatně v souladu s ustálenou rozhodovací praxí Ústavního soudu povinen provést ústavně konformní výklad právního předpisu, zvolit v případě více možných interpretačních variant pouze ty, které nejsou v rozporu s ústavním pořádkem a upřednostnit tento postup před podáním návrhu na zrušení takového právního předpisu Ústavnímu soudu.

115. Soud především upozorňuje, že zákonodárce v ustanoveních § 80 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví jednoznačně specifikoval účel, za nímž je možno ochranná opatření vydávat. Na rozdíl od relativně obecnějšího § 69 odst. 1 písm. i) zákona je tak v případě nyní řešeného ochranného opatření zjevné, že zákonodárce v souladu s výše uvedeným aproboval, aby odpůrce za účelem zabránění zavlečení vysoce infekčního onemocnění ze zahraničí, jak byl tento pojem vyložen výše, omezil vydáním ochranného opatření práva a svobody osob. Přestože ustanovení § 68 odst. 1 a § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví tato ochranná opatření typově blíže nespecifikují, je již ze samotné rubriky a dikce § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, z výše vyložené povahy, jejich smyslu a účelu ochranných opatření (jakož i popsané paralely s mimořádnými opatřeními podle § 69 odst. 1 zákona) zřejmé, že aby mohl být dosažen účel ochranných opatření, mohou a musí jimi být, pochopitelně jen v nejnutnější míře, omezena též základní práva a svobody.

116. Navrhovateli tedy nelze přisvědčit potud, pokud namítá, že § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví nepředstavuje dostatečně určité zákonné zmocnění pro omezování základních práv a svobod, jmenovitě pak především svobody pohybu a pobytu.

117. Jistou relativní neurčitost předmětného ustanovení totiž bylo možno odstranit standardními výkladovými metodami, neboť ačkoliv je předmětné ustanovení skutečně relativně obecné, nelze nevnímat, že jednak jednoznačně, ještě konkrétněji oproti ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) téhož zákona, specifikuje účel, na něž je přijetí ochranného opatření a v něm stanovených omezení výhradně vázáno, přičemž současně nelze odhlížet ani od shora popsaných souvislostí a společných prvků s mimořádnými opatřeními podle § 69 odst. 1 zákona, kdy oba typy opatření sice reagují na nastalou situaci z jiného úhlu pohledu, nicméně shodují se ultimátně v jejich smyslu a účelu, jímž se účinně bránit jakémukoli epidemiologicky významnějšímu rozšíření onemocnění na území ČR.

118. Relativní obecnost předmětného zmocňovacího ustanovení ostatně není podle přesvědčení soudu samoúčelná – jeví se být vcelku logickým odrazem smyslu a účelu předmětného ustanovení, jímž je poskytnout odpůrci pro případ předcházení šíření vysoce nakažlivých onemocnění ze zdrojů mimo území ČR pravomoc a působnost k využití relativně širokého okruhu nástrojů, jež z povahy věci mohou mít v těchto nestandardních situacích do značné míry proměnlivý charakter.

119. I z tohoto důvodu je soud obdobně jako v případě řešeném ve shora připomínaném rozsudku čj. 18 A 59/2020 - 226 přesvědčen o tom, že není možno dovozovat, že by snad předmětné ustanovení bylo pro svou relativní obecnost samo o sobě nutně v rozporu s ústavním pořádkem, případně (jak činí navrhovatel) nebylo dostatečným zákonným základem pro navazující omezení základních práv a svobod; naopak je lze vyložit v souladu se shora naznačenými ústavními východisky tak, že je možno na jeho základě v souladu s ústavněprávními mantinely vydat toliko takové opatření, které svým účelem jednoznačně směřuje k omezování epidemiologicky významnějšímu šíření onemocnění na území státu ze zdrojů mimo jeho území.

120. Zákonodárci tedy nelze z pohledu soudu ani v tomto případě vytýkat, pokud relativně obecnějším kompetenčním ustanovením umožnil odpůrci pružněji reagovat na konkrétní skutkovou situaci vyžadující ochranu před rozšířením onemocnění ze zdrojů nákazy mimo území ČR a v závislosti na jejích parametrech případně volit konkrétní nástroje k jeho předcházení. Podle soudu přitom není rozumného důvodu, aby ve vztahu k obraně před rozšířením onemocnění ze zdrojů mimo území ČR nemohl odpůrce přijmout opatření přinejmenším srovnatelná s těmi, která je oprávněn přijmout

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

ve vztahu k vnitrostátním zdrojům nákazy podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

121. Soud se tedy neztotožňuje se závěrem, že by na daném skutkovém a právním půdorysu v případě ochranného opatření vydávaného v režimu § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví odpůrce ústavně nepřípustně stanovil primární právní povinnosti bez dostatečné opory v zákoně o ochraně veřejného zdraví. Jak soud vyložil výše, neshledal, že by odpůrce vůbec, tj. za žádných okolností, nedisponoval pravomocí a působností omezit vydáním ochranného opatření práva a svobody osob, resp. konkrétně navrhovatelem akcentovanou svobodu pohybu a pobytu, nebo že by prostřednictvím opatření obecné povahy v rozporu s čl. 4 odst. 2 Listiny nedovoleně nahrazoval primární normotvorbu a nařizoval nové (zákonem neupravené) povinnosti, jimiž jsou omezována základní práva osob vstupujících na území ČR. Shora citovaná ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví svěřují odpůrci pravomoc vydat k zabránění rozšíření onemocnění ze zdrojů v zahraničí ochranné opatření s celorepublikovým dopadem, kterým budou v nezbytné míře omezena též základní práva a svobody.

122. Sama skutečnost, že napadené ochranné opatření omezuje základní lidská práva a svobody, především svobodu pohybu a pobytu, když části cizinců zakazuje vstup na území ČR, přičemž pro další skupiny adresátů, včetně českých občanů, podmiňuje vstup na území státu splněním stanovených povinností, tedy v souladu s výše vyloženými závěry ještě bez dalšího sama o sobě nevede podle přesvědčení soudu k závěru, že odpůrce vybočil z mezí pravomoci a působnosti daných mu ustanoveními § 80 odst. 1 písm. h) a § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

123. Soud pro úplnost podotýká, že navrhovatelé ve svých návrzích nenamítali, že by pravomoc a působnost odpůrce k vydání tohoto napadeného ochranného opatření vyplývající odpůrci ze shora reprodukovaných ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví byla ovlivněna či dokonce sistována vyhlášením nouzového stavu. Soud proto toliko pro úplnost podotýká, že ve světle závěrů vyslovených v recentním rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020 - 63, revidujícím závěry vyslovené v rozsudku čtrnáctého senátu zdejšího soudu v rozsudku ze dne 23. 4. 2020, čj. 14 A 41/2020 - 111, platí, že ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů ani zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, neobsahují omezení, pozastavení (sistaci) či snad možnost atrakce pravomocí odpůrce či jiných orgánů ochrany veřejného zdraví, kterou jim svěřuje zákon o ochraně veřejného zdraví. Obdobně ani zákon o ochraně veřejného zdraví nestanoví, že by za určitých situací, konkrétně za nouzového stavu, přecházela pravomoc a působnost k vyhlášení (byť jen některých) mimořádných či ochranných opatření podle tohoto zákona na vládu (obdobně srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, čj. 18 A 59/2020 - 226).

124. Odmítnutí námitek poukazujících na to, že odpůrce nebyl za žádných okolností nadán pravomocí a působností omezit vydáním ochranného opatření základní lidská práva a svobody, resp. konkrétně navrhovateli akcentovanou svobodu pohybu a pobytu, tedy závěr, že z mezí pravomoci a působnosti nevybočil ve smyslu formálním, však ještě nelze zaměňovat se závěrem, že napadeným ochranným opatřením, resp. některými jeho výroky či jejich částmi, odpůrce nepřípustně neomezil některá ústavně zaručená práva, a nevybočil tak z mezí svěřené působnosti ve smyslu materiálním.

125. V této souvislosti soud podotýká, že ačkoli posouzení otázky materiálního souladu provedeného omezení ústavně zaručených práv s ústavním pořádkem formálně spadá spíše pod čtvrtý a pátý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, v němž soud standardně posuzuje zákonnost a tedy i ústavnost (v substantivním ohledu) opatření obecné povahy a proporcionalitu zásahu do právní sféry navrhovatelů, platí, že pokud by např. odpůrce napadeným ochranným opatřením přistoupil k omezení jinak neomezitelného absolutního ústavního práva, jak navrhovatelé namítali, mohly by

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

takové vady svým charakterem vyvolávat také závěr o vybočení z mezí působnosti odpůrce v materiálním smyslu.

126. Se zřetelem k tomu, že soud z dále vyložených důvodů dospěl k závěru o tom, že nejen svoboda zaručená v čl. 14 odst. 1 Listiny, ale i ústavní právo svobodného návratu do vlasti zaručené občanům České republiky ustanovením čl. 14 odst. 4 věty první Listiny je za určitých výjimečných podmínek vzdor absenci limitační klauzule omezitelné, soustředil své závěry k této otázce do části V.D.3 tohoto rozsudku, v níž společně popsal postup v rámci čtvrtého a pátého kroku algoritmu přezkumu napadeného ochranného opatření.

V.D.2 – Vydání ochranného opatření v souladu se zákonem stanoveným postupem

127. Následně tedy soud přistoupil ke třetímu kroku popsaného algoritmu a zabýval se námitkami navrhovatele b), který poukazoval na nedostatečnou publicitu napadeného ochranného opatření, nedostatečné vedení správního spisu odpůrcem a nedostatečné odůvodnění napadeného ochranného opatření, jež podle něj neobsahuje dostatečné úvahy k výskytu onemocnění COVID-19 na území ČR ve vztahu k tomu, jak mají povinnosti stanovené opatřením zavlečení tohoto onemocnění zabránit a proč nelze využít jiné (mírnější) prostředky [navrhovatelka a) k tomuto kroku algoritmu ničeho nenamítala].

128. K prvé z těchto námitek, tj. otázce publicity, soud v prvé řadě opětovně připomíná, že napadené ochranné opatření je s ohledem na § 94a odst. 2 ve spojení § 80 odst. 1 písm. h) a § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, opatřením obecné povahy. Podle třetí věty § 94a odst. 2 uvedeného zákona pak platí, že opatření obecné povahy dle tohoto ustanovení zásadně nabývá účinnosti dnem „*vyvěšení na úřední desce orgánu ochrany veřejného zdraví, který opatření vydal, a vyvěšuje se na dobu nejméně 15 dnů*. K tomu dále dodává, že pokud se jedná o opatření obecné povahy odpůrce, ten je zašle též krajským hygienickým stanicím, které jsou povinny je bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách rovněž na dobu nejméně 15 dnů.

129. Ze zákona o ochraně veřejného zdraví tak podle soudu jednoznačně vyplývá, že i ochranná opatření dle § 68 odst. 1 tohoto zákona se vyvěšují na úřední desce, nikoli ve Sbírce zákonů. V tomto ohledu soud poukazuje na § 1 a 2 zákona o Sbírce zákonů, jež vyjmenovávají akty, které se ve Sbírce zákonů vyhlašují; jedná se zejména o zákony a jiné právní předpisy či nálezy Ústavního soudu. Vyhlášení jiných aktů, jako třeba sdělení ministerstev, je podmíněno zmocněním ve zvláštním zákoně. V tomto ohledu ovšem, jak soud dovodil výše, zákon o ochraně veřejného zdraví ničeho nestanoví. Tento zákon ostatně vyhlášení ve Sbírce zákonů nepředpokládá ani ve vztahu k aktům krajských hygienických stanic, které výslovně označuje za právní předpisy – i u těch počítá s vyhlášením na úřední desce (§ 85 odst. 3).

130. Soud pak již jen na okraj dodává, že úřední deska odpůrce je dostupná i prostřednictvím dálkového přístupu, a lze tak souhlasit s vyjádřením odpůrce, že předmětná opatření není nutné na úřední desce nijak složitě dohledávat. Z hlediska adresátů těchto opatření a jejich dostupnosti přitom soud nevidí mezi publikací na úřední desce a ve Sbírce zákonů žádný faktický rozdíl a připomíná, že Sbírka zákonů není na rozdíl od úřední desky odpůrce vedena oficiálně v elektronické (a tedy dostupnější) formě. Námitka není důvodná.

131. Ke zcela obecné námitce, že správní spis neobsahuje žádné podklady, které by měl odpůrce při vydání napadeného ochranného opatření k dispozici, soud předesílá, že otázkou vedení spisu se již v souvislosti s opatřeními odpůrce k zamezení šíření epidemie nemoci COVID-19 opakovaně a zevrubně zabýval. Zejména v rozsudku ze dne 13. 11. 2020, čj. 18 A 59/2020 - 226, dovodil, že v případě opatření podle § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví správní orgán nevede spis standardním způsobem předepsaným v § 17 správního řádu, když vydané opatření fakticky představuje jeho první úkon ve věci. Tato opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví jsou dle explicitního zákonného ustanovení vydávána bez řízení o návrhu opatření obecné povahy jako *de facto* první úkon správního orgánu ve věci. Soud tedy uzavřel, že „*není bezvýjimečně nutné trvat na tom,*

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

aby správní orgán (zde odpůrce) jednotlivé podklady pro vydání mimořádných (obdobně pak i ochranných, pozn. soudu) *opatření, které v odůvodnění mimořádného opatření náležitě identifikuje (srov. dále), také takto formalizovaným způsobem do správního spisu zakládal (**i kdyby snad bylo možné takový postup označit za vadu, nejedná se o vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost mimořádného opatření**)"* (pozn. zvýraznění doplněno). Jinak řečeno, jakkoli by podklady, z nichž odpůrce vycházel, měly být ve správním spise obsaženy, jejich absence ještě bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost takového opatření obecné povahy, pokud je možné důvody zjistit z jeho odůvodnění (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, čj. 4 As 301/2020 - 147). Právě identifikace podkladů a dostupných informací v odůvodnění mimořádného či ochranného opatření pak adresátům, ale i správnímu soudu pro účely případného soudního přezkumu, umožňuje, resp. by umožňovat měla si tyto skutečnosti následně ověřit a v tomto směru si od odpůrce příslušné podklady – pokud již nejsou veřejně dostupné – případně vyžádat. Uvedené tedy znamená, že odpůrce *stricto sensu* pochybil, pokud do spisové dokumentace mimo jednotlivých opatření nezakládal i konkrétní podklady, z nichž vycházel. Soud nicméně nezjistil, že by tato vada měla bez dalšího vliv na zákonnost napadeného ochranného opatření, neboť odpůrce základní důvody svého postupu v nezbytné míře osvětlil v odůvodnění napadeného ochranného opatření.

132. Nedůvodnými přitom soud shledal právě i jednotlivé dílčí námitky brojící proti odůvodnění napadeného ochranného opatření. Předesílá přitom, že v souvislosti s opatřeními odpůrce k zamezení šíření onemocnění COVID-19 již dříve opakovaně zdůraznil, 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. Potřebná operativnost přijímaných opatření (nutnost rychlé reakce na rizika epidemií) proto omlouvá jejich stručnější odůvodnění, kdy je samozřejmě potřeba zohledňovat výjimečnost epidemie koronaviru a s tím spojený nedostatek dostupných a vždy aktuálních podkladů a informací o jeho šíření i závažnosti; jakkoli s přibývajícím časem od vypuknutí epidemie nároky na odůvodnění samozřejmě vzrůstají (za všechny již citovaný rozsudek čj. 18 A 22/2020 - 140).

133. K vlastním námitkám pak soud uvádí, že navrhovatel b) tyto námitky opět spojoval převážně s problematikou výkladu pojmu „zavlečení" podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví a poukazoval na to, že se odpůrce dostatečně nevypořádal se skutečností, že je v ČR onemocnění COVID-19 již rozšířeno. Soud se výkladem § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví a jmenovitě pak i pojmu „zavlečení" podrobně zabýval shora v souvislosti s posouzením věcné působnosti odpůrce. Jasně přitom odmítl názor navrhovatele, že předmětné ustanovení je omezeno na případy, kdy se onemocnění na území ČR nešíří, nebo dokonce pouze na případy, kdy se zde vůbec nevyskytuje. S přihlédnutím k těmto shora zevrubně zdůvodněným východiskům proto nelze vnímat jako vadu odůvodnění, pokud se odpůrce nevypořádal s tím, že opatření není (optikou navrhovatele) vydáno k zabránění zavlečení, ale jen ke zpomalení šíření onemocnění COVID-19. Není tak současně pravdou, že takové odůvodnění nekoresponduje s vymezenou pravomocí a působností odpůrce. Ten ostatně na str. 11 odůvodnění napadeného ochranného opatření sám výslovně uvedl, že zavlečením nemoci se rozumí jakýkoliv import případu na území ČR.

134. V této souvislosti soud upozorňuje také na odůvodnění odpůrce k bodu III.1 napadeného ochranného opatření (viz jeho str. 12), v němž podrobně vysvětlil obecnou úpravu roztřídění jednotlivých zemí do skupin označených odlišnými barvami (zelená, oranžová, červená a tmavě červená) v závislosti na míře incidence a na počtu pozitivních testů na onemocnění ve smyslu Doporučení Rady. Odpůrce rovněž vyložil, proč není možné, aby byly za země s nízkým rizikem označeny pouze země s horší nebo srovnatelnou epidemiologickou situací, než jaká je na území ČR. Soud považuje odůvodnění tohoto bodu za dostatečné a srozumitelné, přičemž souhlasí s odpůrcem, že není možné dojít k závěru, že při cestách ze zemí, které mají „nižší hodnoty" než Česká republika, neexistuje žádné riziko nákazy. Soud rovněž odpůrci přisvědčuje v tom, že označení zemí jako oranžových, červených a tmavě červených odpovídá nastaveným objektivním kritériím a že je tedy třeba k těmto zemím přistupovat jednotně.

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

135. Soud pak k odůvodnění napadeného ochranného opatření, jež čítá 11 stran, obecněji doplňuje, že odpůrce se v něm podrobně věnoval závažnosti šíření viru způsobujícího onemocnění COVID-19, stejně jako vývoji epidemie v ČR, kdy také podrobně předestřel klíčové epidemiologické ukazatele (viz str. 16 – 17 opatření). Poukázal též na situaci v ostatních státech světa a zdůraznil problematiku nových mutací viru (zvláště britskou a jihoafrickou variantu), jež vykazují vyšší infekčnost a také smrtnost; zde se odkazoval na zprávu Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí (ECDC) ze dne 21. 1. 2021. Jak již soud ukázal výše, odpůrce se blíže zabýval i evropským (unijním) rozměrem celé problematiky, přičemž zde vycházel z Doporučení Rady. Výslovně tady poukázal na doporučení aplikovat u vysoce rizikových zemí pravidlo testu před odjezdem a karanténu jako obecné pravidlo. Pokud přitom účel opatření obecně vymezil jako zpomalení šíření nemoci COVID-19, zploštění křivky a ochranu zdravotnického systému, nijak nevykročil z mezí toho, za jakým účelem mohou být ochranná opatření podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví přijímána – akcentací rizik souvisejících se šířením mutací viru se naopak přímo vyjádřil i k riziku zavlečení této nemoci ze zahraničí.

136. Odpůrce se v odůvodnění vyjádřil konečně i k otázce úhrady testu na vlastní náklady, na níž navrhovatel b) upozorňoval ve svém návrhu. Odpůrce vysvětlil, že stanovení tohoto opatření je projevem snahy omezit volný pohyb osob – odradit osoby od zbytného cestování. Odpůrce přitom netvrdil, jak ve svých námitkách naznačuje navrhovatel b), že toto opatření vyplývá přímo z Doporučení Rady, ale jen tolik, že se jedná o omezení pohybu osob ve smyslu daného doporučení. Soud proto ani v tomto kontextu neshledává odůvodnění jakkoli vadné.

137. Soud tedy k těmto námitkám navrhovatele b) shrnuje a uzavírá, že z odůvodnění napadeného ochranného opatření je alespoň v nezbytných rysech zřejmé, co odpůrce k jeho přijetí vedlo, co se jím má dosáhnout a proč odpůrce zvolil k dosažení jím zamýšleného účelu zrovna tyto prostředky. To podle názoru soudu v ještě akceptovatelné rovině platí i pro povinnost předložit potvrzení o negativním výsledku testu absolvovaného ještě před příjezdem, kterou navrhovatelé – zejména pak navrhovatelka a) – ve svých návrzích výslovně napadali. Jakkoli se totiž odpůrce k zavedení této povinnosti adresně nevyjádřil, z kontextu odůvodnění jako celku lze dovodit, že odpůrce v tomto případě vychází především z Doporučení Rady. Tato skutečnost je zřejmá zejména z vývoje předcházejících ochranných opatření, neboť předmětná povinnost byla poprvé zavedena v ochranném opatření odpůrce ze dne 1. 2. 2021, čj. MZDR 20599/2020-51/MIN/KAN, a tedy zjevně v návaznosti na zpřísnění Doporučení Rady jeho novelizací ze dne 28. 1. 2021. To přímo vyplývá i z odůvodnění tohoto ochranného opatření (viz str. 11), kde odpůrce shrnul východiska zpřísněného Doporučení Rady. Ať již z Doporučení Rady odpůrce vychází důvodně či nikoli (k tomu srov. níže), z pohledu odůvodnění a jeho přezkoumatelnosti jsou základní východiska odpůrce zřejmá. Zákonnost, potažmo přiměřenost zvolených opatření je pak otázkou jinou, kterou se soud zabýval v dalších krocích svého přezkumu.

V.D.3 – Posouzení zákonnosti a proporcionality omezení základních práv a svobod plynoucích z napadeného ochranného opatření

138. Soud úvodem k těmto posledním dvěma krokům algoritmu podotýká, že již shora na podkladě zevrubně popsaných úvah dovodil, že napadené ochranné opatření bylo vydáno zcela v mezích pravomoci a působnosti odpůrce založené § 68 odst. 1 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví. Z tohoto pohledu tedy bylo vydáno v souladu se zákonem, neboť směřuje proti zavlečení (dalšímu rozšíření) závažné nakažlivé nemoci, konkrétně tedy onemocnění COVID-19 (resp. viru, který jej způsobuje a jeho mutací).

139. Jedním dechem však soud již výše dodal, že toto hodnocení ještě nelze zaměňovat se závěrem, že napadeným ochranným opatřením, resp. některými jeho výroky či jejich částmi, odpůrce nepřípustně (nezákonně) neomezil některá ústavně zaručená práva navrhovatelů. Navrhovatelé shodně namítali nepřípustný zásah do svého práva na svobodu pohybu a pobytu, zejména navrhovatelka a) pak výslovně rozlišovala a napadala povinnost předložit negativní výsledek testu

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

ještě před návratem do ČR, čímž mělo být zasaženo do jejího neomezitelného práva na svobodný návrat do vlasti podle čl. 14 odst. 4 Listiny.

140. Při posouzení těchto námitek soud o posledních dvou krocích algoritmu (legalitě zásahu a jeho proporcionalitě) uvážil společně. Rozlišoval přitom i) tvrzený zásah v podobě podmiňování vstupu na území ČR předložením negativního výsledku testu a ii) zásah v podobě povinnosti podrobit se testu, potažmo karanténě/domácí izolaci až po návratu. K tomu soud ještě úvodem obecně připomíná, že jedním z dřívějších ochranných opatření odpůrce upravujících vstup na území ČR a následná omezení po vstupu se zabýval v již citovaném rozsudku ze dne 25. 1. 2021, čj. 5 A 126/2020 - 150, kterým zamítl návrh na zrušení ochranného opatření odpůrce ze dne 4. 1. 2021, čj. MZDR 20599/2020-46/MIN/KAN (dále jen „**ochranné opatření ze dne 4. 1. 2021**"). Závěry tohoto rozsudku jsou ovšem pro posouzení nynější věci relevantní jen částečně, a to především proto, že zdejší soud v tomto dřívějším rozsudku nemusel posuzovat otázky související s požadavkem na absolvování testu před příjezdem, tj. podmiňování vstupu na území ČR předložením negativního výsledku RT-PCR, případně antigenního testu, z pohledu čl. 14 odst. 4 Listiny. Zabýval se jen následnými opatřeními – následným testem a karanténou/izolací, kterým se soud věnuje nyní až v části ad ii).

ad i)
Zásah do práva zaručeného občanům ČR v čl. 14 odst. 4 větě první Listiny

141. Soud v tomto ohledu připomíná, že navrhovatelka a) ve svém návrhu na zrušení části napadeného ochranného opatření brojícím proti bodu I.2 písm. b), bodu I.3 písm. b), bodu I.4 písm. b) a části bodu I.18 výroku napadeného ochranného opatření poukazovala na to, že odpůrce stanovením povinností a omezení v uvedených částech opatření nepřípustně zasáhl do ústavního práva zaručeného občanům ČR čl. 14 odst. 4 větou první Listiny. I navrhovatel b) pak ve svém návrhu i replice, aniž by přitom své námitky výslovně spojoval s porušením označeného ustanovení ústavního pořádku, poukazoval na to, že napadené ochranné opatření podmiňuje jemu jako českému občanu návrat mj. absolvováním testu na přítomnost SARS-CoV-2 v zahraničí, resp. jeho negativním výsledkem. Obdobně i v bodech 15 a 16 svého návrhu navrhovatel poukazoval na to, že vstup do ČR je podmiňován podrobením se zdravotnímu úkonu v zahraničí, resp. na to, že napadené ochranné opatření ve vztahu k českým občanům nepřípustně podmiňuje vstup na území ČR splněním stanovených povinností. Ač tedy navrhovatel b) ve svém návrhu explicitně nenamítá porušení čl. 14 odst. 4 věty první Listiny, nelze tvrdit, že materiálně proti omezení tohoto práva napadeným ochranným opatření nebrojí.

142. Odpůrce je na druhé straně přesvědčen o tom, že relevantní ustanovení napadeného ochranného opatření nejsou s čl. 14 odst. 4 Listiny v rozporu, přičemž zdůrazňuje, že při přijímání opatření vycházel z aktualizovaného Doporučení Rady.

143. Soud předesílá, že podle čl. 14 odst. 1 Listiny platí, že „*svoboda pohybu a pobytu je zaručena*".

144. Podle odstavce 2 uvedeného ustanovení „*každý, kdo se oprávněně zdržuje na území České a Slovenské Federativní Republiky, má právo svobodně je opustit*".

145. Ustanovení čl. 14 odst. 3 Listiny předpokládá, že „*tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody*".

146. Podle odstavce 4 tohoto ustanovení přitom platí, že „*každý občan má právo na svobodný vstup na území České a Slovenské Federativní Republiky. Občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti*".

K omezitelnosti práva podle čl. 14 odst. 4 Listiny

147. Svoboda pohybu a pobytu je jednou z klíčových svobod, jež je předpokladem realizace celé řady dalších základních práv. Jde o přirozené právo člověka negativní povahy (*status negativus*), jemuž odpovídá povinnost státu zdržet se zásahu do tohoto projevu obecné svobody jednání člověka.

Svoboda pohybu a pobytu je upravena nejen v čl. 14 Listiny, ale i v řadě dokumentů mezinárodního práva a práva EU [srov. především čl. 13 Všeobecné deklarace lidských práv, čl. 12 a 13 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 2 až 4 Protokolu č. 4 a čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „**Úmluva**"), jakož i čl. 45 Listiny základních práv Evropské unie].

148. Doktrína trefně připomíná, že článek 14 Listiny zaručuje různá práva, stran nichž je nutno rozlišovat celkem 3 dichotomie: (i.) jde jednak o kategorii dynamickou, tedy pohyb, a statickou, tedy pobyt; dále je třeba rozlišit (ii) dopad v rámci hranic ČR a dopad v případě pohybu přes hranice státu a konečně (iii.) jiný obsah pro občany ČR a jiný pro cizince (srov. obdobně komentář k čl. 14 Listiny in Wagnerová, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012; podobně komentář k čl. 14 Listiny in Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021).

149. Ustanovení čl. 14 odst. 1 Listiny přiznává jak občanům ČR, tak i cizincům, obě svobody, tedy svobodu statickou i dynamickou. Ve světle závěrů vyslovených Ústavním soudem v nálezu ze dne 30. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 4/02, tedy čl. 14 odst. 1 Listiny konkrétně zaručuje všem osobám bez rozdílu či závislosti na podmínce občanství ČR svobodu pohybu coby „*oprávnění nejen občana, ale každého pohybovat se po území České republiky vymezeném jejími státními hranicemi a navštěvovat jednotlivá místa s výjimkou těch, pro která zákon ve smyslu ustanovení čl. 14 odst. 3 Listiny stanoví omezení*", a rovněž svobodu pobytu, tedy „*oprávnění svobodně pobývat a usazovat se na kterémkoli místě v České republice, tj. oprávnění svobodně si volit bydliště uvnitř českého státu…*".

150. Oproti tomu právo zajištěné v čl. 14 odst. 4 Listiny, tedy právo na svobodný vstup na území ČR, resp. právo odpovídající zákazu nucení k opuštění vlasti, se týká otázek souvisejících s přeshraničním prvkem, konkrétně případů pohybu přes státní hranice, a to toliko ve vztahu k českým občanům.

151. Zatímco svoboda pohybu a pobytu podle čl. 14 odst. 1 Listiny je zjevně omezitelná za podmínek vyplývajících z čl. 14 odst. 3 a čl. 4 Listiny, resp. čl. 2 odst. 3 Protokolu č. 4 k Úmluvě, v případě ústavních práv zajištěných čl. 14 odst. 4 Listiny již přípustnost jejich omezení na první pohled z ustanovení ústavního pořádku nevyplývá.

152. Soud tak nejprve (před vlastním posouzením otázky přípustnosti omezení práva) zvažoval, zda je do práva zajištěného občanům v čl. 14 odst. 4 větou první Listiny, tedy práva na svobodný vstup na území České republiky, napadeným ochranným opatřením skutečně zasahováno, jak navrhovatelé tvrdí.

153. V tomto ohledu přisvědčuje navrhovatelům, že ty části výroku opatření, které českým občanům ukládají povinnost disponovat před vstupem na území ČR písemným potvrzením akreditované laboratoře o negativním výsledku antigenního nebo (v některým případech toliko) RT-PCR testu (a to s dalším omezením, že antigenní test musí být proveden nejvýše 24 hodin a RT-PCR test nejvýše 72 hodin před započetím cesty), přičemž mezinárodním dopravcům stanoví povinnost neumožnit cestu do ČR, pokud před započetím cesty takové písemné potvrzení (event. diplomatickou nótu) nepředloží, zasahují do práva svobodného návratu občanů na území ČR.

154. Napadené ochranné opatření ukládá všem osobám, které se zdržovaly nad určitou limitní dobu na území států, které jsou na seznamu zemí se středním, vysokým a velmi vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19 (tedy i občanům ČR, které z okruhu těchto osob nevyjímá), aby v době pobytu v zahraničí absolvovaly antigenní či RT-PCR test na přítomnost viru SARS-CoV-2 (v případě naposledy uvedené skupiny zemí je třeba absolvovat pouze RT-PCR typ testu), přičemž stanoví povinnost disponovat před vstupem na území státu negativním výsledkem testu.

155. Fakticky tedy normují mj. i ve vztahu k českým občanům pravidlo chování podmiňující jejich návrat na území ČR. Pokud by občan vstoupil z definovaných oblastí na území ČR, přičemž by před okamžikem vstupu nedisponoval předmětným potvrzením o negativním výsledku testu, předmětné

pravidlo chování uvedené v bodech I.2 písm. b), I.3 písm. b) a I. 4 písm. b) by objektivně porušil. Má-li se občan České republiky porušení pravidla stanoveného v uvedených bodech výroku napadeného ochranného opatření vyvarovat, nezbývá mu, než si před vstupem na území ČR (tedy v zahraničí) obstarat potřebný test (event. nótu podle bodu III.6 výroku, jejíž vydání je však tímto ustanovením spojeno toliko s případy nemožnosti zajistit si provedení potřebného testu v zemi odjezdu nebo doložením absolvované izolace v důsledku onemocnění COVID-19 v zemi odjezdu – k tomu srov. rovněž dále). Právo (legálního) vstupu občanů na území ČR je tak přinejmenším formálně vázáno předmětnými body výroku napadeného ochranného opatření na podmínku a je tedy omezováno.

156. Dle přesvědčení soudu přitom nelze dovozovat, jak činí odpůrce ve svém vyjádření, že by právo zaručené čl. 14 odst. 4 větou první Listiny ve skutečnosti nijak relevantně omezováno nebylo, s argumentem, že občanu navracejícímu se na území ČR po vlastní ose (tedy nikoli prostřednictvím mezinárodního dopravce), bude umožněn vstup do vlasti i bez předložení potvrzení o negativním výsledku testu absolvovaného před příjezdem, přičemž občan se v takovém případě „toliko" dopouští přestupku dle § 92k odst. 3 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví.

157. Odpůrce v tomto ohledu jednak odhlíží od toho, že nikoli nepodstatnou skupinou dotčenou napadeným ochranným opatřením budou občané ČR, kteří k návratu na území zamýšlí využít služeb některého z mezinárodních dopravců. Těmto subjektům je však v bodě I.18 napadeného ochranného opatření jednoznačně uloženo neumožnit cestu cestujícím, kteří hodlají za využití jejich služeb cestovat na území ČR, tedy i českým občanům zamýšlejícím navrátit se do vlasti, pokud před započetím cesty nepředloží písemné potvrzení podle bodu I.2 písm. b) - cestují-li ze země se středním rizikem nákazy, I.3 písm. b) - cestují-li ze země s vysokým rizikem nákazy, I.4 písm. b) - cestují-li ze země se velmi vysokým rizikem nákazy, nebo diplomatickou notu dle bodu III.6 napadeného ochranného opatření. Sám odpůrce přitom ve svém vyjádření přiznává, že prostřednictvím uložení této právní povinnosti mezinárodním dopravcům je reagováno na to, že není žádoucí, aby byly přepravovány osoby, které mohou být pozitivní (např. v letadle, autobuse) a které by tak mohly nakazit během cesty ostatní cestující.

158. Smysl a cíl uvedeného ustanovení opatření je jednoznačný a se zřetelem ke shora uvedeným úvahám nevybočuje ze smyslu a účelu ustanovení, jímž je odpůrci umožněno přijímat opatření za účelem zabránění zavlečení vysoce infekčního onemocnění ze zahraničí, soud také může mít pro takovou formu regulace určité pochopení. Nelze však jistě tvrdit, že by napadené ochranné opatření v předmětných aspektech relevantně neomezovalo občany, kteří se hodlají na území ČR navrátit s využitím služeb mezinárodních dopravců, na jejich právu vyplývajícím jim z čl. 14 odst. 4 věty první Listiny. Právě naopak, do tohoto práva je zcela zjevně přinejmenším té skupině občanů, kteří nevyužívají za účelem návratu do vlasti vlastní přepravu, razantním způsobem zasahováno prostřednictvím uložení povinnosti jiné osobě neumožnit takovému občanu ČR, který nedoloží negativní výsledek testu absolvovaného v zahraničí, přepravu a tedy návrat do vlasti. Předmětné omezení přitom občanům v tomto případě neplyne z národní regulace platné a účinné v místě, z něhož (nebo přes které) se do ČR navrací, ani výlučně z podmínek soukromoprávního vztahu s mezinárodním přepravcem, nýbrž právě z napadeného ochranného opatření vydaného odpůrcem.

159. O omezení ústavně zaručeného práva vyplývajícího z čl. 14 odst. 4 věty první Listiny se nicméně dle stanoviska soudu může jednat i ve vztahu k občanům využívajícím k návratu na území ČR vlastní přepravu. Jakkoli lze totiž odpůrci přisvědčit potud, že ve vztahu k nim není formálně v napadeném ochranném opatření explicitně stanoveno, že jim nebude umožněn vstup na území, resp. není výslovně upraven zákaz vstupu na území ČR bez negativního testu (ani prostřednictvím uložení právní povinnosti jiné osobě, jako u mezinárodních dopravců), nelze uvažovat o tom, že do právní sféry této skupiny občanů usilujících o návrat do vlasti není nijak relevantně zasahováno. Je zjevné, že pokud bude občan, jenž nehodlá k návratu na území ČR využít služeb mezinárodního dopravce,

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

postupovat v souladu s právními předpisy ČR, bude nucen pravidlo chování ukládající mu disponovat potvrzením o negativním výsledku testu absolvovaného v zahraničí, případně nótou dokládající nemožnost zajistit si provedení potřebného testu v zemi odjezdu nebo doložením absolvované izolace v důsledku onemocnění COVID-19 v zemi odjezdu, respektovat a chovat se podle něho. Již tím je mu tedy dle stanoviska soudu fakticky kladeno omezení v jeho právu na návrat na území ČR.

160. Soud přitom zásadně nesouhlasí s odpůrcem a má za to, že opačný závěr (tedy závěr, že právo dle čl. 14 odst. 4 věty první Listiny není ve skutečnosti omezováno) nelze dovozovat ani z toho, že občanu navracejícímu se na území ČR po vlastní ose (z vyjádření odpůrce není zjevné, jak by tomu bylo v případě občana navracejícího se do vlasti s využitím služeb mezinárodního dopravce) bude podle tvrzení odpůrce v praxi umožněn vstup do vlasti i bez předložení potvrzení o negativním výsledku testu absolvovaného před příjezdem, přičemž občan se v takovém případě „toliko" dopouští přestupku dle § 92k odst. 3 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví. V demokratickém právním státě nelze připustit výklad, jenž by vedl k závěru, že omezením práva by mohlo být toliko fyzické zabránění v jeho výkonu, resp. výklad, že sama okolnost, že je občanům navracejícím se do vlasti uložena předmětná povinnost a pro případ jejího nesplnění občan „pouze" naplní svým jednáním znaky skutkové podstaty přestupku, ve skutečnosti není omezením jeho práva na návrat do vlasti zaručeného čl. 14 odst. 4 větou první Listiny.

161. Soud rovněž nemohl přehlédnout, že napadené ochranné opatření upokojivě neřeší především situaci a právní postavení těch občanů, kteří jsou v zahraničí (ať již s cílem naplnit požadavky plynoucí z tohoto opatření, nebo nehledě k němu) před zamýšleným návratem do vlasti pozitivně testováni na přítomnost viru způsobujícího onemocnění COVID-19. Tomuto okruhu osob je totiž v souladu s dříve uvedeným přinejmenším formálně bráněno v jejich návratu na území, a to i v případech, kdy využívají vlastní přepravu (tedy aniž by bylo smyslem uvedeného pravidla zabránit šíření onemocnění v hromadném dopravním prostředku).

162. Pokud budou tyto osoby testovány krátce před zamýšleným návratem do vlasti pozitivně, pak nutně nebudou z pochopitelných důvodů splňovat podmínku stanovenou v napadeném ochranném opatření a budou tedy postupovat v rozporu se zákonem, pokud se přesto do vlasti navrátí. Jakkoli by jim v takovém případě nemohl být podle stanoviska soudu účinně odepřen vstup na území, nelze tvrdit, že jim do jejich právního postavení není obsahem napadeného ochranného opatření zasahováno, resp. že jejich právo zaručené v čl. 14 odst. 4 větě první Listiny není nijak omezováno.

163. Lze si přitom jistě představit, že podle některých právních úprav jiných států bude takový pozitivně testovaný občan ČR třeba i oprávněn opustit lokální karanténu a navrátit se např. vlastním vozem do své vlasti, přičemž v důsledku uvedeného přerušení karantény (např. neabsolvuje celou povinnou izolaci) nemusí vyhovět požadavkům pro vydání diplomatické nóty dle bodu III.6 výroku napadeného ochranného opatření. Přesto mu bude právním řádem státu, jehož je občanem, v takovém případě formálně bráněno v návratu do vlasti.

164. Pro úplnost pak soud k námitkám odpůrce stran tvrzeného nedostatku věcné legitimace navrhovatele b), z jehož návrhu dle přesvědčení odpůrce nevyplývá, že by nějaká konkrétní navrhovatelova cesta byla napadeným ochranným opatřením právně nebo fakticky zmařena [ve vztahu k navrhovatelce a) nečinil odpůrce tyto otázky spornými], konstatuje, že zásah do práva zaručeného čl. 14 odst. 4 věty první Listiny nemůže být vyloučen jen proto, že se navrhovatel nachází na území ČR. I tak totiž může být do jeho práva fakticky zasahováno, neboť v takovém případě ví, že pokud opustí území ČR s úmyslem se v blízké době do vlasti vrátit, bude muset splnit povinnost vyplývající z napadeného ochranného opatření omezujícího shora popsaným způsobem právo občanů na svobodný vstup na území domovského státu. Dle stanoviska soudu nelze spojovat aktivní věcnou legitimaci toliko s případy, kdy se navrhovatel v době podání návrhu či snad v okamžiku rozhodování o něm nachází mimo území ČR; fakticky by tím totiž soud mohl

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

v rozporu s principy ovládajícími fungování demokratického právního státu nutit své občany k tomu, aby za účelem zajištění efektivní soudní ochrany svých práv riskovali, že jim po vycestování nebude umožněn návrat na území České republiky, nebo snad dokonce vědomě porušovali odpůrcem coby orgánem veřejné moci napadeným ochranným opatřením uložené povinnosti.

165. Vycházeje ze shora uvedených úvah, svědčících dle přesvědčení osmnáctého senátu zdejšího soudu pro závěr, že napadeným ochranným opatřením skutečně dochází k omezení práva zaručeného občanům ČR ustanovením čl. 14 odst. 4 věty první Listiny, přistoupil soud k posouzení, zda ústavní pořádek omezení tohoto základního práva připouští.

166. Jak soud předeslal výše, zatímco v případě svobody pohybu a pobytu podle čl. 14 odst. 1 Listiny nelze pochybovat o tom, že tyto svobody mohou být omezeny za podmínek vyplývajících z čl. 14 odst. 3 a čl. 4 Listiny, resp. čl. 2 odst. 3 Protokolu č. 4 k Úmluvě, v případě ústavního práva občanů na svobodný vstup na území ČR dle čl. 14 odst. 4 věty první Listiny již tento závěr z ustanovení ústavního pořádku *prima facie* nevyplývá.

167. Je třeba v obecné rovině zdůraznit, že až na výjimky nejsou základní práva a svobody garantované Listinou absolutní, tedy lze je zákonem omezit, a to za podmínek stanovených v Listině u jednotlivých základních práv a svobod při současném splnění podmínek obsažených v čl. 4 odst. 2 až 4 Listiny. Lze tedy s jistým zjednodušením shrnout, že konkrétní omezení základního práva nebo svobody (i.) musí Listina předpokládat, (ii.) musí jej stanovit zákon, (iii.) nesmí být diskriminační a (iv.) musí šetřit podstatu a smysl omezovaného základního práva (srov. obdobně komentář k čl. 4 Listiny in Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021).

168. Pokud jde o podmínku ad (i.), o kterou se v této souvislosti jedná, sdílí soud doktrinální závěry zastávanými autory naposledy odkazovaného díla, dle nichž „*aby omezení některého ze základních práv a svobod garantovaných Listinou zákonem vůbec přicházelo podle komentovaného ustanovení v úvahu,* **musí takové omezení sama Listina předpokládat** *(„za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod“). Uvedený* **předpoklad omezení** *základního práva nebo svobody* **může být blíže nekonkretizovaný** *– například do práva na důvěrnost komunikace může být podle čl. 13 zasaženo v případech a způsobem, které stanoví zákon, aniž by tento předpoklad výslovně uváděl jakékoliv obsahové požadavky (důvody) pro takové omezení.* **V řadě případů Listina stanoví podmínky pro omezení základních práv a svobod specifičtěji – například svoboda pohybu a pobytu** *může být podle čl. 14 odst. 3 omezena zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody.* **Pro splnění předmětné podmínky pro omezení jednotlivých základních práv a svobod je rozhodující, zda Listina jejich omezení některým z výše uvedených způsobů předpokládá.** *Jinak řečeno,* **zda jsou v případě jednotlivých základních práv a svobod přítomny tzv. limitační klauzule, mezi které patří také čl. 41 pro tam vyjmenovaná hospodářská, sociální a kulturní práva i čl. 44 pro vybrané profese**“ (srov. bod 167 tohoto rozsudku; pozn. zvýraznění doplněno).

169. Soud v návaznosti na uvedená východiska konstatuje, že ustanovení čl. 14 Listiny při jeho gramatickém výkladu s jakýmkoli omezováním práva občanů ČR na svobodný návrat do vlasti výslovně nepočítá. Limitační klauzule je upravena v čl. 14 odst. 3 Listiny toliko ve vztahu k obecným svobodám pohybu a pobytu zaručeným v odstavci 1 a 2 uvedeného ustanovení (arg. „*Tyto svobody mohou být omezeny*…“). Ve vztahu k právu vyplývajícímu z čl. 14 odst. 4 věty první Listiny žádná taková limitační klauzule v Listině obsažena není.

170. Pro závěr, že ustanovení čl. 14 Listiny omezení práva občanů ČR na svobodný návrat do vlasti nepředpokládá, svědčí dle přesvědčení soudu i použití systematické a historické metody výkladu daného ustanovení Listiny. Ústavodárce předmětné ustanovení čl. 14 Listiny zjevně konstruoval tak, že za ustanovení reflektující nezadatelné svobody pohybu a pobytu uvedené v odstavcích 1 a 2 připojil v odstavci třetím relativně obvyklou limitační klauzuli, kterou omezení svobod zaručených

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

čl. 14 odst. 1 a 2 Listiny připustil. I ze skutečnosti, že právo občana na svobodný vstup do vlasti, resp. jeho právo na to, aby nebyl nucen k opuštění vlasti, je upraveno teprve v odstavci následujícím za odstavcem obsahujícím limitační klauzuli, lze dovozovat, že tato klauzule na práva uvedená v čl. 14 odst. 4 Listiny nedopadá. Doktrína správně upozorňuje, že „*možnosti omezení podle čl. 14 odst. 3 se vztahují k právům zakotveným v prvních dvou odstavcích čl. 14, což vyplývá z úvodní věty tohoto ustanovení: „Tyto svobody mohou být omezeny*…““ (srov. komentář k čl. 14 Listiny in Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. *Listina základních práv a svobod.* Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021).

171. Rovněž historický výklad svědčí pro závěr, že nebylo cílem aplikovat limitační klauzuli uvedenou v čl. 14 odst. 3 Listiny na práva zaručená v jeho následujícím odstavci. Soud v tomto směru pro větší stručnost odkazuje na popis důvodů vedoucích k přijetí čl. 14 odst. 4 Listiny vycházejících ze zkušeností s omezováním těchto práv v období komunistické totality (srov. komentář k čl. 14 odst. 4 Listiny in *Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol.* Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012; obdobně komentář k čl. 14 odst. 4 Listiny in Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021).

172. Soud však nemohl na druhé straně odhlédnout od toho, že z relevantních judikatorních i doktrinálních závěrů plyne, že i v případech práv, která nemají vlastní limitační klauzuli, může dojít k jejich omezení v zájmu jiného základního práva či svobody nebo dokonce v zájmu veřejného statku, a to v případě jejich vzájemné kolize, jež je pak posuzována za použití ustálených judikatorních východisek týkajících se aplikace a parametrů testu proporcionality (shodně komentář k čl. 4 Listiny in *Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol.* Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021).

173. V této souvislosti pak nemohl soud ponechat bez povšimnutí, že sám Ústavní soud v minulosti v jiných situacích, jež se zjevně dotýkaly dalšího ústavního práva zaručeného čl. 14 odst. 4 Listiny, konkrétně práva uvedeného v jeho větě druhé, fakticky připustil jeho omezení, a to přesto, že i ve vztahu k tomuto právu, vycházejícímu z (v zásadě) identických historických a hodnotových východisek, lze beze zbytku vyjít z výše vyslovených závěrů vylučujících použitelnost limitační klauzule.

174. Ústavní soud tak přitom neučinil toliko v nezřídka v této souvislosti připomínané specifické věci (co do aspektu role práva EU), v níž se zabýval ústavností úpravy přijaté zákonem č. 539/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, reagující na rámcové rozhodnutí Rady EU č. 2002/584/JHA ze dne 13. 6. 2002 o Evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (tzv. eurozatykač), kdy v nálezu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, vyložil ustanovení § 14 odst. 4 věty druhé Listiny eurokonformně tak, že nebrání tomu, aby občan ČR, který se dopustí trestného činu v jiném členském státě EU, byl do tohoto státu vydán za účelem realizace trestního stíhání pro tento trestný čin.

175. Možnost omezení práva, jevícího se mít ve světle výše uvedených závěrů k nemožnosti použití limitační klauzule absolutní povahu, totiž fakticky připustil Ústavní soud rovněž v nálezu ze dne 22. 11. 2019, sp. zn. II. ÚS 2057/19, v němž posuzoval ústavnost institutu zákazu vycestování upraveného v § 73 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, kde dovodil, že posouzení, zda „*se v konkrétním případě jedná i o zásah přípustný, bude vždy záviset na konkrétních skutkových okolnostech, které musí opodstatňovat závěr, že použití tohoto prostředku sleduje legitimní účel, je způsobilé jej dosáhnout a současně nezbytné k jeho dosažení (tedy, že odpovídá požadavku proporcionality)*“. Na tom, že uvedeným nálezem Ústavní soud připustil možnost omezení ústavního práva zaručeného v čl. 14 odst. 4 větě druhé Listiny, přitom ničeho nemění ani okolnost, že se v odůvodnění zabýval obecnou svobodou pohybu a na naposledy uvedené ustanovení Listiny výslovně neodkazoval.

176. Rovněž oba tyto případy svědčí dle přesvědčení zdejšího soudu pro závěr, že i u ústavních práv zaručených v čl. 14 odst. 4 Listiny, ve vztahu k nimž jinak nelze uvažovat o aplikaci limitační klauzule obsažené v odstavci 3 téhož ustanovení, je třeba, a to zcela výjimečně, připustit jejich omezitelnost v zájmu jiného základního práva či svobody, případně v zájmu veřejného statku, a to v případě jejich vzájemné kolize, přičemž takový střet musí být posléze posuzován provedením testu proporcionality.

177. Jinak řečeno, nejeví se být rozumným bez dalšího trvat, a to i při vědomí historických okolností a hodnotových zdrojů přijetí uvedené úpravy, jež soud v žádném případě nijak nezpochybňuje, na zcela absolutní povaze práva občana na svobodný vstup na území ČR a tedy na nemožnosti jakéhokoli jeho omezení. Je tomu tak nejen s ohledem na to, že uvedené právo přece jen nedosahuje svým charakterem a povahou intenzity jiných absolutních práv, u nichž není jejich absolutní povaha jakkoli sporná (např. zákaz mučení), ale především proto, že toto základní právo, pro jehož výslovnou regulaci jsou z historického úhlu pohledu pádné důvody, se jednoduše může obdobně jako jiná základní práva ocitnout v zásadním rozporu s jiným ústavně zaručeným právem či svobodou, či veřejným statkem, přičemž nelze paušálně bez dalšího a ve všech případech trvat zjednodušujícím způsobem na neomezitelném charakteru práva na ničím neomezený návrat do vlasti.

178. Takovým případem, kdy se toto právo střetává s jinými ústavně zaručenými lidskými právy a svobodami, resp. veřejným statkem nezměrné povahy, přitom může být právě situace, kdy se právo občana na svobodný vstup na území ČR ocitá v rozporu s veřejným statkem v podobě veřejného zájmu na ochraně veřejného zdraví, jenž není s jistým zjednodušením fakticky ničím jiným, než sumou práv jiných osob na ochranu života a zdraví, která mohou být riziky souvisejícími s umožněním vstupu občana, jemuž svědčí právo svobodného návratu na území, negativně dotčena.

179. Proto má soud za to, že i ve vztahu k ústavně zaručenému právu občana na svobodný vstup na území domovského státu je třeba uplatnit judikatorní závěry připouštějící v obecné rovině ústavně konformní omezení i u těch práv, která nemají vlastní limitační klauzuli, a to právě v zájmu ochrany jiného základního práva či svobody nebo veřejného statku. Tento střet pak bude, obdobně jako jiné případy střetu více základních práv či střetu základního práva či svobody s veřejným statkem, řešen za použití testu proporcionality. Soud přitom se vším důrazem konstatuje, že v případě takového střetu bude v rámci posuzování proporcionality třeba zásadně upřednostnit takový výklad, který povede k nejvyšší možné ochraně ústavního práva dle čl. 14 odst. 4 věty první Listiny a bude s nejvyšší obezřetností šetřit jeho podstatu a smysl.

180. Právě uvedené závěry v žádném případě neznamenají a nemohou být pochopeny jako jakkoli marginalizující význam ústavního práva občana na svobodný návrat do vlasti. Jak soud naznačil výše, nejeví se nicméně být rozumným trvat při vědomí shora uvedeného na zcela absolutní povaze práva občana na svobodný vstup na území ČR a nemožnosti jakéhokoli jeho omezení, a to i v situacích, kdy se bude objektivně takové právo ocitat objektivně v rozporu s jiným základním právem obdobně zásadního či spíše ještě zásadnějšího významu. V takovém případě je však třeba přísně vyjít z testu proporcionality v podobě příkazu k optimalizaci, tedy postulátu minimalizace omezení základního práva a svobody – dle stanoviska soudu nebude připadat v úvahu modifikovaný test proporcionality nebo dokonce test racionality, resp. jakkoli deferenční přezkum přiměřenosti zásahu do tohoto práva. Právě naopak, jak soud uvedl výše, bude třeba hledat a upřednostnit takový výklad, který povede k nejvyšší možné ochraně ústavního práva občana na svobodný návrat do vlasti, a bude se zřetelem ke shora provedenému výkladu čl. 14 Listiny připouštět toliko takové omezení, kdy sledovaného cíle nebude možno dosáhnout byť jen nepatrně mírnějšími prostředky.

181. Soud ostatně z dále rozvedených důvodů i v nyní posuzované věci, v níž takto popsaná východiska aplikoval, seznal, že ačkoli lze v obecné rovině za určitých výjimečných okolností omezení

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

ústavního práva zaručeného občanům v čl. 14 odst. 4 větě první Listiny připustit, nyní posuzovaný zásah do tohoto práva v podobě ochranným opatřením konkrétně stanovených povinností a omezení optikou takového testu proporcionality neobstojí (srov. níže).

182. Pro úplnost soud na tomto místě podotýká, že i pokud by snad měl převládnout právní názor o absolutní a nijak neomezitelné povaze práva zaručeného čl. 14 odst. 4 větou první Listiny, tím spíše by napadené ochranné opatření nemohlo v níže specifikovaných částech, v nichž soud přistoupil k jejich zrušení, obstát. Soud však považoval za odůvodněné zvolit takové řešení, jež omezitelnost tohoto práva za účelem ochrany jiného základního práva a svobody, event. veřejného statku, *a priori* bez dalšího nevylučuje, a umožňuje na konkrétním skutkovém a právním půdorysu individuální posouzení rozhodných okolností.

183. Ve svých dalších úvahách tak již soud vycházel z toho, že právo svobodného návratu občanů do ČR není zcela absolutní a může být omezeno za účelem tak významného veřejného statku, kterým je ochrana veřejného zdraví, jako je tomu v nyní posuzované věci. K tomu lze snad jen dodat, že pokud se tak děje na základě zákonného zmocnění (§ 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví), není porušením výhrady zákona, že konkrétní podmínky jsou stanoveny ve formě opatření obecné povahy (k tomu viz výše). Podmínku legality a legitimity zásahu soud proto považuje za splněnou, když není pochyb o tom, že odpůrce předmětné opatření přijal za účelem ochrany obyvatelstva před další rozšířením onemocnění COVID-19. Učinil tak zcela v souladu s vymezením rizikovosti zemí podle společných unijních pravidel přijatých v Doporučení Rady, jakkoli riziko v zemích zařazených i jako vysoce rizikové může být – slovy navrhovatele b) – až desetkrát menší než v ČR. S ohledem na výše uvedené má soud za to, že odpůrce postupoval formálně v souladu se zákonem, pokud jde o naplnění hypotézy § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Soud v tomto ohledu nepojal ani nejmenší pochybnost v tom směru, že by odpůrce v rozhodné době nebyl veden legitimními úmysly boje se závažnou nemocí.

K proporcionalitě zásahu

184. Při posouzení toho, zda je zvolené řešení tomuto legitimnímu cíli přiměřené již ovšem soud musel zohlednit všechna výše popsaná východiska vztahující se k povaze práva podle čl. 14 odst. 4 Listiny. Jakkoli tedy samozřejmě přihlédl i k výjimečnosti a bezprecedentnímu charakteru celé situace spojené se šířením onemocnění COVID-19, musel v tomto případě přiměřenost daného opatření hodnotit v souladu s dříve uvedeným velmi přísnou optikou. Soud je také vázán čl. 4 Ústavy a jeho povinností je tedy chránit základní práva a svobody. Nepochybně přitom platí, že odpůrce se i v této mimořádné situaci musí řídit omezeními vyplývajícími mu z ústavního pořádku a v tomto ohledu tak maximálním možným způsobem respektovat práva dotčených subjektů. Soud proto vyšel ze standardního testu proporcionality v podobě tzv. příkazu k optimalizaci. Takový test proporcionality standardně sestává ze tří kroků, a to posouzení vhodnosti (zda ochranné opatření vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl), potřebnosti (zda sledovaného cíle nelze dosáhnout mírnějšími prostředky) a přiměřenosti v užším smyslu – vlastního poměřování v kolizi stojících práv (k testu proporcionality viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02, ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/11, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, či přímo na podkladě opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, čj. 18 A 22/2020 - 140). V posledně uvedeném rozsudku zdejší soud také zdůraznil, že s postupem času a případným déle trvajícím omezením základních práv je nezbytné klást na postup moci výkonné a jeho materiální zdůvodnění vyšší požadavky a déle trvající zásahy posuzovat již přísněji. Rovněž z tohoto důvodu zde proto není dán prostor pro jakkoli deferenční přístup k soudnímu přezkumu. To vše znamená, že bylo na odpůrci, aby náležitě vysvětlil a obhájil, že nepřipadá v úvahu jiné, byť třeba jen poněkud mírnější opatření, jež by bylo způsobilé srovnatelně vést k naplnění zamýšleného cíle. Pokud totiž existují jiné v úvahu připadající varianty, nemůže zvolený způsob řešení zasahující do práva svobodného návratu do vlasti v testu proporcionality obstát.

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

185. V případě prvé podmínky – *vhodnosti* požadavku na předložení negativního testu před návratem – jistě není sporu o tom, že takovéto omezení je obecně způsobilé dosáhnout legitimního cíle v podobě ochrany veřejného zdraví. Onemocnění COVID-19 může být způsobeno jen přenosem viru mezi osobami; toto riziko je samozřejmě vyšší, dochází-li k přeshraničnímu pohybu ze zemí, v nichž je nákaza vysoce rozšířena. Vzhledem k tomu, že onemocnění COVID-19 je rozšířeno po celém světě, je jakýmkoliv omezením a podmíněním přeshraničního pohybu osob fakticky sníženo riziko spočívající v dalším šíření viru mezi zeměmi. Přestože se totiž nákaza v ČR šíří především vnitrostátně, jak namítá i navrhovatel b), je z pohledu soudu logické, že se stát neomezuje toliko na restrikce kontaktů mezi obyvateli při použití „vnitrostátních" nástrojů, nýbrž vedle toho současně komplementárně omezuje cestování a tedy kontakty přeshraniční s cílem omezit počet případů, jež budou do ČR zavlečeny, resp. jež budou mít zdroj nákazy v zahraničí, a to případně i v podobě dalších mutací viru. Soudu se tak zvolené opatření jeví vhodným a způsobilým dosáhnout sledovaného cíle, jak ve vztahu k zavlečení viru (a jeho mutací), tak i jako jeden z mnoha komplementárních nástrojů k řízení epidemie.

186. Odpůrcem zvolené řešení však soud shledal problematickým z pohledu zbývajících dvou kroků testu proporcionality. Soud dospěl k závěru, že toto opatření nepřiměřeným a neodůvodněným způsobem omezuje právo návratu občanů do ČR, když plně nerespektuje ani jediný podklad pro povinné testování před návratem, o nějž se samo opírá – Doporučení Rady (srov. níže). Ve výsledku pak může dokonce znamenat až faktické vyloučení práva podle čl. 14 odst. 4 Listiny (u osob testovaných pozitivně).

187. Soud již výše dovodil, že podmiňování návratu předložením negativního testu vede k omezení tohoto práva, neboť tím jsou stanoveny zřejmé a objektivní překážky návratu. Soud na tomto místě pro větší stručnost odkazuje na shora podaný výklad a s jistým zjednodušením shrnuje, že jestliže se občané nepodrobí testu na onemocnění COVID-19, nebo podrobí, avšak s pozitivním výsledkem, nebudou tito do ČR (či do dopravního prostředku mezinárodního dopravce) buď vůbec vpuštěni, nebo se svým vstupem dopustí přestupku (blíže viz shora). Občané jsou tedy nepochybně ve svém jednání alespoň formálně omezováni – nemohou se navrátit zcela svobodně (ilustrativně lze poukázat i na úřední desku odpůrce, na níž napadené ochranné opatření sám odpůrce označuje jako *omezení překročení státní hranice*). Soud dále podotýká, že odpůrcem stanovená povinnost vyžaduje od občanů aktivní konání v podobě obstarání si testu (ať již antigenního či RT-PCR testu) a také jeho úhradu. Jakkoli se přitom nejedná o vysloveně nepřekonatelnou překážku, nepochybně jde o překážku nezanedbatelnou.

188. Nad rámec výše vyložených úvah podporujících závěr o tom, že požadavkem na absolvování testu s negativním výsledkem před návratem do vlasti dochází k omezení práva občana na svobodný vstup na území České republiky, soud doplňuje, že v tomto ohledu nelze marginalizovat ani překážku vyvěrající z toho, že občan musí být schopen se v cizí zemi vůbec zorientovat a zjistit si informace k podmínkám testování v dané zemi, k testovacím místům apod. Problémem může být neznalost místních reálií či jazyková bariéra; nejde přitom jen o otázku pohodlí, ale vůbec možnosti se požadovanému testu za rozumných podmínek podrobit. Pakliže odpůrce namítá, že občanům ČR a jejich rodinným příslušníkům umožnil možnost získání diplomatické nóty, ta podle textu bodu III.6 míří jen na situace, kdy v dané zemi nelze testy vůbec podstoupit. To ovšem neznamená, že i v zemi, která testování běžně umožňuje, nebude pro českého občana z různých důvodů problematické si potvrzení o testu obstarat.

189. Ostatně i obstarání si diplomatické nóty představuje pro návrat občana do ČR administrativní překážku, neboť vyžaduje aktivní přístup občana a nepochybně s tím související povinnost doložit splnění podmínek návratu v podobě nemožnosti test podstoupit nebo absolvování povinné izolace v zahraničí. Diplomatická nóta přitom neřeší situace, pokud je obstarání testu „jen" problematické a omezené, nebo pokud je osoba testována pozitivně. Měl-li by soud snad vycházet z toho, že možnost získání diplomatické nóty pro české občany je v zásadě automatická, soudu uniká, proč by

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

tedy bylo i po českých občanech předložení testu v bodech I.2, I.3, I.4 napadeného ochranného opatření požadováno, resp. proč by nebyli rovnou řazení mezi výjimky dle bodu I.5 tohoto opatření. V této souvislosti soud také nemohl přehlédnout, že možnost získání diplomatické nóty podle bodu III.6 napadeného ochranného opatření míří zcela nelogicky jen na cestující ze zemí s vysokou a velmi vysokou mírou rizika a nevztahuje se (zřejmě nedopatřením) k povinnosti předložení negativního testu při cestování ze zemí se středním rizikem ve smyslu bodu I.2 písm. b) tohoto opatření. Ten se přitom dotýká přímo navrhovatelky a), která chce cestovat do Belgie, jež má být zařazena právě jako země se středním rizikem nákazy.

190. Obdobně nezanedbatelnou překážkou může být také úhrada testu z vlastních zdrojů. Podle soudu i částka ve výši kolem 2 000 Kč není částkou nijak bagatelní či symbolickou. Naopak zvláště při návratu vícečlenné rodiny (jakkoli to navrhovatelé výslovně netvrdili) představuje jistě položku relativně významnou. Odpůrce v této souvislosti poukazoval na rozsudek zdejšího soudu čj. 5 A 126/2020 - 150, který k povinnosti podrobit se PCR testu uvedl, že ten není podstatným či likvidačním zásahem ani nepřekonatelnou překážkou. Osmnáctý senát si je tohoto rozsudku pátého senátu samozřejmě vědom, jeho názor však v tomto směru zcela nesdílí; především pak poukazuje na tu skutečnost, že pátý senát předmětnou úvahu činil na podkladě ochranného opatření odpůrce ze dne 4. 1. 2021, jež vstup na území ČR předchozím testem nepodmiňovalo – stanovalo jen povinnost testu po návratu a/nebo karantény/domácí izolace. Odpůrcem akcentované úvahy zdejšího soudu se tedy vztahovaly k dosti odlišné skutkové a právní situaci, neboť pátý senát v takovém případě posuzoval toliko zásah do svobody pohybu podle čl. 14 odst. 1 Listiny. Soud však již výše opakovaně zdůraznil, že právo svobodného návratu podle čl. 14 odst. 4 je v tomto daleko přísněji omezitelným a na jeho omezení je tedy nutné nahlížet rigorózněji. Kromě toho samozřejmě nová komplementární povinnost úhrady testu před příjezdem minimálně u zemí s vysokou a velmi vysokou mírou rizika přistupuje k povinnosti následného testu a cestující tak musí finanční prostředky vynaložit opakovaně.

191. Pokud se přitom týče argumentu odpůrce, že smyslem úhrady testů před návratem je i snaha odradit osoby od zbytného cestování, tato úvaha logicky nedopadá přinejmenším na ty české občany, kteří se v cizině nacházeli již před zavedením tohoto opatření v únoru 2021 a byli tak postavení před zcela novou podmínku návratu do své vlasti. Přijaté opatření tak nelze zjednodušovat na pouhou snahu obyvatele státu legitimně odrazovat od cestování, jež je vůči občanům s dostatečným předstihem vyjevována a umožňuje jim se ve svém rozhodování novým pravidlům přizpůsobit; přinejmenším ve vztahu k uvedené skupině osob, která mohla počítat s tím, že se může kdykoli vrátit na území ČR, totiž bylo stanoveno nové pravidlo, které v souladu s dále uvedenými závěry odpůrce jednak nedostatečně odůvodnil poukazem na podklad, z něhož takový požadavek však bez dalšího nevyplývá, a v této souvislosti především nijak nezdůvodnil, proč již zde nepostačují mírnější prostředky omezení v podobě placeného testu až po návratu (viz dále).

192. Jakkoli tak může mít soud pro přijatá omezení pochopení a akceptuje, že odpůrce chce za účelem naplnění zamýšleného cíle různými prostředky omezovat cestování, zároveň nemohl přehlížet, že povinné testování před příjezdem (s negativním výsledkem) představuje pro české občany ze všech shora popsaných důvodů nikoli bezvýznamné omezení v jejich návratu do vlasti. V dalším kroku testu proporcionality (kritérium *potřebnosti*) tak soud musel důkladně posoudit, zda odpůrce dostatečně zdůvodnil, že zamýšleného cíle nelze s obdobnými výsledky dosáhnout způsobem, který by mírněji či vůbec nezasahoval do práva svobodného návratu občanů do vlasti, a zda taková mírnější řešení přicházejí v úvahu.

193. Dospěl přitom k závěru, že popsaná a zcela zřejmá omezení práva podle čl. 14 odst. 4 Listiny odpůrce přijal bez jasného a přesvědčivého zdůvodnění. Odpůrce dostatečně nezdůvodnil, že aktuální situace v ČR a v ostatních zemích je skutečně natolik závažná, že pro naplnění sledovaného cíle již v žádném případě nepostačují mírnější prostředky, které do předmětného základního práva nezasahují vůbec nebo jen zprostředkovaně a zanedbatelným způsobem. Stejně tak nijak nevysvětlil,

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

z jakých důvodů nepřipadala v úvahu jiná forma řízení jím uvažovaného rizika, případně zasahující občanům ČR či alespoň některým jejich skupinám např. „jen“ do svobody pohybu dle čl. 14 odst. 1 Listiny (a případně dalších práv) poté, co jim je návrat do vlasti umožněn (soud v tomto směru poukazuje např. na různé typy řešení zvolených jinými státy počítající s tím, že z důvodu omezení rizika nákazy ze zahraničních zdrojů bude osoba navracející se z určitých oblastí povinna podrobit se izolaci či karanténě v k tomu určeném či vyhrazeném zařízení, např. hotelového typu, apod.). Jak soud vyložil výše, pouze v takovém případě by totiž bylo zcela výjimečně ospravedlněno dané právo, nadto vzhledem k historickým konotacím tak symbolické, omezit. Jen v takovém případě by totiž byl naplněn imperativ minimalizace zásahů do základních práv a svobod a byla co nejvíce šetřena jeho podstata a smysl. Tento závěr lze jednoznačně odvodit i z čl. 4 odst. 4 Listiny, neboť základních práv a svobod musí být šetřeno nejen při používání ustanovení o jejich mezích (limitačních klauzulí), nýbrž analogicky rovněž v případě jejich omezení v důsledku jejich vzájemné kolize nebo kolize s důležitým veřejným statkem (k tomu obecně viz nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94 nebo ze dne 20. 12. 2011, Pl. ÚS 24/11).

194. Žalovaný své důvody pro zpřísnění dosavadních požadavků zavedením plošné povinnosti k předložení testu před návratem (s uvedenými výjimkami) fakticky opíral jen o Doporučení Rady. Jak již soud dovodil shora, z vývoje přijímání předešlých ochranných opatření obdobného charakteru je zřejmé, že odpůrce reagoval na zpřísnění společných pravidel Doporučení Rady, jež bylo původně přijato dne 13. 10. 2020. Toto opatření zavedlo jednotný systém členění zemí podle míry rizika nákazy na země s nízkou mírou rizika (zelené), se střední mírou rizika (oranžové) a vysokou mírou rizika (červené). V rámci vymezení obecných zásad toto doporučení požadovalo, aby veškerá přijímaná omezení byla uplatňována v souladu s obecnými zásadami práva Unie, zejména se zásadou proporcionality a zákazu diskriminace. K tomu také v bodě 5 těchto obecných zásad stanovilo, že „(č)*lenské státy by měly vždy povolovat vstup svým vlastním státním příslušníkům a občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří jsou rezidenty na jejich území, a měly by usnadňovat rychlý průjezd přes svá území.*“ V bodě 17 pak předmětné doporučení specifikovalo, že členské státy mohou zavést omezení, a to z oblastí klasifikovaných jinak než jako „zelená“, která mohou spočívat v podstoupení karantény/domácí izolace a/nebo podstoupení testu na infekci COVID-19 po příjezdu. Členským státům bylo také výslovně umožněno poskytnout cestujícím možnost nahradit test po příjezdu testem provedeným před příjezdem.

195. Doporučení Rady bylo ovšem vzhledem ke zhoršující se situaci v řadě členských zemí zpřísněno novelizací provedenou ke dni 1. 2. 2021 (Doporučení Rady (EU) 2021/119). Předmětná novelizace mj. přinesla novou kategorii vysoce rizikových zemí (tmavě červené) a rovněž zpřísnila a diferencovala možnost omezení pohybu přes hranice. V bodě 17 tak stanovila, že členský stát může požadovat testy před nebo po návratu u zemí se střední a vysokou mírou rizika. V nově začleněném bodě 17a byly členské státy vyzvány, aby od osob cestujících z vysoce rizikových oblasti označených tmavě červeně vyžadovaly test před příjezdem a podstoupení karantény/domácí izolace; podobná omezení mohou být dle tohoto ustanovení aplikována na oblasti s převahou variant (mutací).

196. Právě a jedině o tato ustanovení odpůrce svůj postup v odůvodnění opírá a i v rámci řízení před soudem v zásadě argumentuje způsobem, jako by Doporučení Rady bylo pro ČR závazné a nevyžadovalo žádné další zdůvodnění učiněných kroků. Soud v tomto ohledu předesílá, že podle čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie doporučení nejsou na rozdíl od nařízení, směrnic a rozhodnutí závazná. Jejich obsah tak bez dalšího neobsahuje závazná pravidla pro členské státy, tím méně pro jejich obyvatele, a v žádném případě nezbavuje národní orgány odpovědnosti za výkon jejich vlastních pravomocí. To samozřejmě neznamená, že by bylo možné Doporučení Rady zcela pominout, neboť to minimálně vyjadřuje určitý konsensus mezi členskými státy, jak v této mimořádné situaci „skloubit“ zájem na ochraně veřejného zdraví a svobodu pohybu uvnitř EU; jeho relevanci lze dovodit minimálně ze zásady loajální spolupráce mezi EU a členskými státy ve

smyslu čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii. Ostatně platí, že i unijní akty, jež formálně vzato závazné nejsou, mohou mít podle svého obsahu závazné právní účinky (srov. rozsudky Soudního dvora EU ze dne 31. 3. 1971, *Komise v. Rada*, *zvaný AETR*, 22/70, nebo ze dne 20. 2. 2018, *Belgie v. Komise*, C-16/16 P, bod 42, a zejména pak stanovisko generálního advokáta M. Bobka v této věci).

197. Do jaké míry však může akt unijního práva, tím spíše pak akt formálně nezávazný, ospravedlnit zásah do základních práv garantovaných vnitrostátním právem a vést k jeho popření, je pak otázkou odlišnou. Povahou předmětného doporučení a řešením případného střetu (ne)závazného pramene práva EU a ustanovení ústavního pořádku se ovšem soud nemusel blíže zabývat, a to hned ze dvou důvodů. V prvé řadě proto, že Rada svá pravidla, pokud jde o požadavek testu výhradně před příjezdem, zavedla toliko u zemí s velmi vysokou mírou rizika. Zavedení tohoto požadavku u zemí se střední a vysokou mírou rizika bylo tedy volbou odpůrce a zpřísněním Doporučení Rady tak nemůže být zdůvodněno.

198. Především však soud poukazuje na bod 17b daného doporučení, podle něhož by členské státy „*měly osobám s bydlištěm na jejich území poskytnout možnost nahradit test před příjezdem uvedený v bodě 17 písm. b) a bodě 17a testem na infekci COVID-19 provedeným po příjezdu, a to vedle příslušných požadavků na karanténu/domácí izolaci.*“ Samo doporučení tak předpokládá paušální výjimku pro obyvatele daného státu, do něhož se daná osoba navrací, a to bez rozdílu, zda jde o zemi se střední, vysokou či velmi vysokou mírou rizika. Ačkoli zde unijní doporučení z pochopitelných důvodů neoperuje s pojmem státního občanství, lze dovodit, že i unijní orgány si nejspíše byly vědomy toho, že podmiňování vstupu vlastních obyvatel (občanů) předchozím testem není přiměřeným nástrojem. Pokud odpůrce tvrdil, že za tímto účelem umožnil získání diplomatické nóty v bodě III.6 napadeného ochranného opatření, nutno říci, že výjimka předpokládaná bodem 17b je nepochybně širší a výslovně se neomezuje jen na nemožnost test podstoupit nebo na absolvování domácí izolace v zahraničí.

199. Ve výsledku tak odpůrce podle soudu plně nerespektoval ani jediný dokument – doporučení, o něž se sám opírá. Ten tedy v žádném případě nemůže představovat dostatečný podklad a zdůvodnění pro omezení práva na svobodný návrat českých občanů, a to ani u zemí s velmi vysokou mírou rizika nákazy, u kterých ani výše citované ustanovení doporučení výslovně nepočítá s ponecháním vlastních obyvatel (a tedy zásadně občanů) v zahraničí. Odpůrcem akcentovaný požadavek nediskriminace na tom nic nemění, neboť jeho naplnění lze zajistit i jinými způsoby, než podmíněním návratu všech, včetně vlastních občanů. Jiné důvody k zavedení povinnosti předložit negativní test ještě před návratem i pro české občany pak již odpůrce fakticky nekonkretizoval a blíže neozřejmil, proč k tomuto kroku přistoupil a proč tedy nepostačovala dosavadní opatření založená na podrobení se testu a karanténě/domácí izolaci po návratu, případně jejich úprava či zpřísnění.

200. Jinými slovy řečeno, odpůrce ani v odůvodnění napadeného ochranného opatření ani ve vyjádřeních k návrhům dostatečně přesvědčivě nevysvětlil, a to ani implicitně, proč již nelze umožnit českým občanům neomezený návrat a až na území ČR je případně podrobit opatřením majícím za cíl omezení šíření nemoci COVID-19. Soud přitom obecně neshledává podstatný rozdíl mezi podstoupením testu před a po příjezdu v situaci, pokud se osoba do podstoupení takového testu s nikým nesetká a uchýlí se do domácí izolace (taková skupina případů návratů českých občanů přitom jistě nebude zanedbatelná). Nedodržení této povinnosti samozřejmě nelze nikdy vyloučit, nicméně u testu vykonaného i 72 hod. před návratem také nelze možnost pozdější nákazy zcela eliminovat. Pakliže přitom osoby při vstupu na území státu vyplňují elektronický formulář a jsou tedy evidovány, má stát nepochybně možnost následně kontrolovat, že se skutečně testu či karanténním opatřením podrobí. Snaha o odrazení osob uvalením finančních nákladů spojených s cestováním tím také není zasažena. Představitelným řešením by – pakliže by odpůrce shledal takovou potřebu – samozřejmě bylo i zřízení testovacích míst při vstupu do země, jako jsou letiště či hraniční přechody. Možností, jakkoli spíše ultimativní, je konečně i zřízení zvláštních zařízení,

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

v nichž by navracející se osoby musely strávit určitou dobu v izolaci, jíž by bylo zasahováno do (v souladu s dříve uvedeným omezitelné) svobody pohybu na území ČR. Možnost a přiměřenost takových řešení, natožpak jejich porovnání s řešením zvoleným v napadeném ochranném opatření, však odpůrce rovněž výslovně nezvážil.

201. Podle soudu se přitom v souladu s dříve uvedeným nabízí jiné nástroje, jež mohou vést k zamýšlenému cíli, zejména v podobě následného testu a karantény/izolace, jež mají za účel omezit cestování a ve stále dostatečné míře mohou zajistit ochranu veřejného zdraví – přitom současně neomezují právo českých občanů na svobodný návrat do vlasti. Lépe řečeno platí, že ve vztahu k takovým soudem shora naznačeným řešením nelze právě uvedený závěr *a priori* vyloučit, přičemž odpůrce soud i se zřetelem k absenci odpovídajících úvah nejen v odůvodnění napadeného ochranného opatření, ale i v průběhu tohoto soudního řízení, nepřesvědčil o opaku. Z vyjádření odpůrce k návrhu navrhovatelky a) lze ostatně dovodit, že samotný návrat do vlasti neshledává natolik problematickým, aby bylo občanům na hranicích fakticky bráněno v návratu do země (budou podle něj vpuštěni a dopustí se jen přestupku). Potom ale soudu z hlediska řešení epidemiologické situace uniká, proč je skutečně nezbytné a nevyhnutelné návrat občanů do vlasti formálně podmiňovat. Odpůrce tak sám svou pozici uvedeným tvrzením oslabuje.

202. Úmyslem soudu zde není jakkoli zlehčovat hrozby spojené se šířením nemoci COVID-19 a snahy exekutivy o ochranu těch nejvyšších hodnot – lidského života a zdraví. Ani ve světle těchto hodnot však nelze rezignovat na základní principy právního státu a nelze omezit jiná základní práva, aniž by to bylo bezpodmínečně nezbytné; nadto pak takové základní právo, o jaké se jedná v právě posuzované věci.

203. Odůvodnění nezbytnosti těchto opatření soud přitom neshledává ani v argumentaci vztahující se k povinnosti mezinárodních dopravců požadovat před nástupem do dopravního prostředku negativní test na nemoc COVID-19 (bod 1.18 napadeného ochranného opatření). Přes nepopíratelné *ratio* úvahy, podle níž by pozitivní osoba mohla snadno nakazit své spolucestující mířící do ČR a přispět tím k dalšímu šíření onemocnění ze zdroje nákazy v zahraničí, platí, že ta sama o sobě při vědomí požadavku minimalizace zásahu do práv nezdůvodňuje, proč by se nemohla nakažená osoba vrátit na území ČR alespoň po své ose vlastním dopravním prostředkem, aniž by se tím samozřejmě dopustila přestupku. Jinými slovy řečeno, soud plně rozumí snaze o co největší minimalizaci možnosti rozšíření nákazy v prostředcích hromadné dopravy, jíž zřejmě v obecné rovině nelze zabránit jinak, než preventivním požadavkem na předložení potvrzení o negativním výsledku testu. Jakákoliv následná omezení totiž nemohou být schopna zabránit rozšíření nákazy mezi cestujícími, kteří po příjezdu do ČR mohou nákazu dále roznášet – vzhledem k počtu pasažérů (ale i dalším okolnostem, jakou může být i zvýšené riziko šíření viru prostřednictvím klimatizace v letadle či autobuse) zde existuje nepochybně vyšší riziko, že se nákaza roznese dříve, než tyto osoby podstoupí test po příjezdu. Takové opatření ovšem nemůže obstát v situaci, pokud současně nemají čeští občané v takovém případě žádnou jinou možnost, jak se do ČR vrátit bez toho, aby museli předložit negativní test nebo čelili stíhání za přestupek. V kontextu zcela paušálně přijatého omezení, nerozlišujícího způsob návratu, tudíž ani tento požadavek nemůže jako ospravedlnitelný obstát. Jakkoli má soud pro toto opatření pochopení, nemůže jej z popsaných důvodů akceptovat za situace, kdy je vedle něho souběžným opatřením pozitivně testovanému občanu ČR bráněno v solitérním návratu např. vlastním či zapůjčeným dopravním prostředkem.

204. Soud dále rovněž zvažoval, do jaké míry zohlednit různý stupeň rizika zemí, odkud se cestující do ČR vracejí. Doporučení Rady v tomto směru rozlišuje a v případě zemí s velmi vysokou mírou rizika obecně požaduje test před návratem. Odpůrce také tomu odpovídajícím způsobem v případě těchto zemí přísněji vyžaduje toliko RT-PCR test, nepostačuje mu test antigenní. Jak ale vyplývá z bodu 17b Doporučení Rady, ta u všech osob, tj. i osob vracejících se z vysoce rizikových zemí, které mají ve státě návratu své bydliště, v tomto ohledu nijak nerozlišuje a předpokládá možnost

návratu bez předchozího testu. Rovněž je možné poukázat i na bod 5 obecných zásad tohoto doporučení, podle nichž by členské státy měly vždy povolovat vstup svým vlastním státním příslušníkům. Pokud se s těmito východisky odpůrce nevypořádal, jím zvolené opatření v podobě testu před návratem podle soudu ve druhém kroku testu neobstojí ani ve vztahu k zemím s velmi vysokou mírou rizika (tmavě červené země).

205. I kdyby snad přitom pravidlo předchozího testu (minimálně u těchto zvláště vysoce rizikových zemí) v kritériu potřebnosti obstálo, odpůrce soud nepřesvědčil, že může obstát i v testu *vlastního poměřování*, jako třetího kroku testu proporcionality. Je tomu tak zvláště tehdy, pokud je bez jakékoliv diferenciace a zdůvodnění paušálně zavedeno u zemí s velmi vysokou, ale také vysokou a jen střední mírou rizika, neboť na posledně dvě uvedené kategorie přímo a bez dalšího nedopadá ani Doporučení Rady, o něž odpůrce svůj postup opírá a které v tomto případě ponechává zavedení testu před či po příjezdu na členských státech.

206. Za zcela klíčovou pak v tomto kroku soud považuje tu skutečnost, že napadené ochranné opatření nijak nepočítá s možností návratu českých občanů, kteří byli v cizině pozitivně testováni a objektivně tak nemohou danou podmínku splnit (nemohou ani žádat o diplomatickou nótu); na tuto otázku ostatně navrhovatelka a) v obecné rovině upozorňovala ve své replice. Stát tímto krokem minimálně formálně odmítá přijmout své vlastní občany a nechává je bez možnosti návratu v cizině, a to aniž by to bylo *a priori* zapříčiněno pravidly státu pohybu či transferu (lokální karanténa/izolace) nebo soukromoprávními překážkami dopravy. Soud v tomto směru samozřejmě nepřehlédl, že cestování je různým způsobem omezováno napříč členskými státy EU i dalšími státy světa, nicméně skutečnost, že ostatní státy stejně pohyb osob výrazně omezují (a rovněž např. vyžadují RT-PCR testy), nemůže sama o sobě vyústit v závěr o přípustnosti zvoleného způsobu omezení svobodného návratu vlastních občanů i z pohledu českého státu. Ať už je situace v zahraničí jakákoliv, stát je povinen až na zcela výjimečné okolnosti své občany vždy přijmout, resp. jim takovou možnost alespoň teoreticky umožnit (a to i kdyby byla reálně obtížně uskutečnitelná).

207. Pozitivně testovaní občané jsou optikou napadeného ochranného opatření jinak odkázáni zcela na sebe a na pravidla státu, ve kterém se právě nacházejí – namísto karantény v domácím prostředí, by museli karanténu či dokonce hospitalizaci v nemocnici proti své vůli podstoupit v cizí zemi. Relevantním hlediskem zde přitom nemůže být skutečnost, že půjde „jen" o dočasnou a nikoli trvalou nemožnost návratu, neboť nemožnost návratu může u pozitivně testovaného člověka v kontextu možných následných komplikací a případně i hospitalizace jistě trvat řadu týdnů (pomine-li soud jiné, daleko méně příznivé negativní varianty vývoje, v jejichž důsledku opravdu může být i občan ČR o právu návratu do vlasti, byť dočasně, připraven). Ostatně i pouhá představa, že nakažený český občan, jakkoli nezodpovědný, vyžadující třeba i lékařskou péči, není – bez hrozby možných trestních následků – vpuštěn na území svého státu, je podle soudu z právního, ale též morálního a symbolického hlediska těžko akceptovatelná. Flagrantně totiž narušuje základní paradigma svazku mezi státem a jeho občany, jež z pohledu státu představuje zejména povinnost své občany chránit. Soud proto stojí na stanovisku, že tímto opatřením dochází k faktickému vyloučení, nikoli jen omezení práva svobodného návratu a že tedy odpůrce ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny nepřípustně zasáhl do samé podstaty a smyslu tohoto základního lidského práva garantovaného čl. 14 odst. 4 Listiny.

208. Ze všech shora uvedených důvodů proto soud shledal napadené ochranné opatření v bodech I.2 písm. b), I.3. písm. b) a I.4 písm. b), jež bez rozdílu ukládají povinnost disponovat před vstupem na území České republiky písemným potvrzením akreditované laboratoře o negativním výsledku antigenního nebo (v některým případech toliko) RT-PCR testu, rozporným se zákonem. V souvislosti s tím je nezákonným i požadavek na předložení potvrzení o negativním testu mezinárodním dopravcům dle bodu I.18 napadeného ochranného opatření. Přestože toto ustanovení ukládá povinnost toliko mezinárodním dopravcům, nikoli přímo cestujícím (a tedy ani

navrhovatelům), do jejich právní sféry zprostředkovaně zasahuje a vzhledem k jeho provázanosti s výše citovanými ustanoveními nyní rovněž nemůže z výše vyložených důvodů obstát.

ad ii)
Opatření po návratu do České republiky

209. Jako poslední pak soud optikou čtvrtého a pátého kroku algoritmu posuzoval problematiku těch omezujících opatření, která se vztahují až k době po návratu cestujících zpět do ČR a nijak se tak přímo nedotýkají práva svobodného návratu do vlasti podle čl. 14 odst. 4 Listiny. Závěry, k nimž soud dospěl shora, tak nelze bez dalšího přenášet i na tato „následná" opatření.

210. V tomto ohledu soud předesílá, že navrhovatelka a) proti těmto opatřením (povinnost podstoupit test po příjezdu a otázka karantény/domácí izolace) svými námitkami nijak nebrojila, soud se tedy soustředil na námitky vznesené navrhovatelem b). Jak soud předestřel shora, navrhovatel b) v tomto případě ve vztahu k oběma krokům algoritmu namítal nesprávné a nepřiměřené vymezení rizikových zemí a požadavek testů v situaci, kdy je v ČR riziko nákazy desetkrát vyšší než v zahraničí. Podle něj tak odpůrce nezohlednil situaci na vlastním území. Upozornil také na to, že test by měl být hrazený z veřejného zdravotního pojištění, neboť je nepochybně zdravotním úkonem hrazeným ze zákona.

211. K opodstatněnosti omezení pro cestující z ciziny (tedy i k požadavkům na následné podrobení se testu či karanténě/domácí izolaci do okamžiku jeho podstoupení) na základě toho, že situace v zahraničí je daleko méně riziková než v ČR, se soud již v předchozích částech odůvodnění opakovaně vyjadřoval, a to ve vztahu k vymezení pojmu „zavlečení" a také ve vztahu k odůvodnění klasifikace zemí podle míry rizika v bodě III.1 napadeného ochranného opatření. Dospěl přitom k jasnému závěru, že sama skutečnost, že situace uvnitř ČR je v určitém okamžiku závažnější než ve většině jiných států, neznamená, že zde neexistuje žádné riziko nákazy virem způsobujícím onemocnění COVID-19 a zejména pak jeho mutacemi, jakkoli některé se již na území státu vyskytují. Je tedy plně legitimní, pokud odpůrce činí kroky k minimalizaci rizika šíření nákazy možností dalšího zavlečení viru a jeho mutací, resp. k omezení šíření nákazy ze zahraničních zdrojů. Bylo by ostatně absurdní, pokud stát na straně jedné aktuálně výrazným způsobem omezuje pohyb mezi okresy či dokonce obcemi uvnitř svého území (z nichž mnohé jsou z hlediska rizika nákazy jistě výrazně méně problematické než jiné), aniž by přitom současně nijak nereagoval na příjezd osob z jiných zemí s odůvodněním, že tamní situace je lepší než v ČR.

212. Soud také již shora vyložil, že odpůrce při určení rizika nákazy vycházel z Doporučení Rady, jakožto společných jednotných pravidel pro postup mezi členskými státy. Vymezení zemí jako oranžových, červených a tmavě červených odpovídá tam nastaveným objektivním kritériím, a to v závislosti na míře incidence a na počtu pozitivních testů – soud zdůrazňuje, že vymezení míry rizika v bodě III.1 napadeného ochranného opatření plně odpovídá bodu 10 Doporučení Rady. Pokud odpůrce jednotlivé země klasifikuje dle společně přijatých unijních pravidel, nelze mu z tohoto pohledu dle přesvědčení soudu ničeho vytknout.

213. Apel bodu 13 písm. c) Doporučení Rady, aby členské země při přijímání omezení vždy zohlednily i situaci na svém vlastním území, akcentovaný navrhovatelem b), pak v žádném případě nelze vykládat tak, že by snad měly na ochranu před dalším rozšířením viru ze zahraničí rezignovat, pokud bude situace na jejich území mnohem horší než v případě jiných zemí. Naopak, v takové situaci je nepochybně namístě přistoupit k přísnějším a nikoli mírnějším omezením – samozřejmě v mezích zákona a ústavního pořádku a zde tedy i v mezích společných pravidel pro jednotlivé kategorie zemí.

214. Ze všech těchto důvodů má soud za to, že kategorizace zemí podle míry rizika byla stanovena na základě správných a objektivních východisek a za legitimním účelem.

215. Takové omezení neshledal ani *a priori* nepřiměřeným.

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

216. Soud i v tomto případě předmětná opatření (povinnost RT-PCR testu po příjezdu a s tím související nutnost vyčkat v domácí izolaci do doby, než osoba test podstoupí) posuzoval dle standardního testu proporcionality složeného z kritérií vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti v užším smyslu (viz výše). Na rozdíl od omezení práva podle čl. 14 odst. 4 Listiny ovšem v tomto případě ze shora vyložených důvodů neaplikoval natolik přísné měřítko. V tomto případě je totiž posuzována „toliko" přípustnost omezení svobody pohybu ve smyslu čl. 14 odst. 1 Listiny [zásah do jiných svých práv navrhovatel b) netvrdil, ani nespecifikoval]. U tohoto ustanovení přitom sama Listina v čl. 14 odst. 3 výslovně připouští jeho omezitelnost za účelem ochrany zdraví. Možnost jeho omezení tak nelze vnímat jako něco zcela výjimečného.

217. Soud požadavek podrobení se testu [zejména body I.3 písm. d) a I.4 písm. d) napadeného ochranného opatření ze dne 15. 3. 2021] a domácí izolaci ve smyslu bodu II.1 tohoto opatření (popř. i karanténě) považuje za nástroj, který je způsobilý dosáhnout sledovaného cíle v podobě minimalizace rizika dalšího šíření nákazy (a zejména pak mutací) z jiných zemí, a to bez ohledu na skutečnost, že cestující přicestovali ze země s nižším rizikem nákazy, než je aktuálně dáno v ČR. To totiž ještě neznamená, že by nemohli nákazu dále rozšířit. Pokud tedy dojde k zamezení kontaktu s dalšími osobami do doby negativního výsledku testu, případně pokud jsou testováním odhaleny pozitivní případy nákazy, je zjevné, že k dalšímu šíření nákazy nedochází, resp. je alespoň zásadním způsobem omezováno. Rovněž v tomto případě se tak zvolené opatření jeví vhodným a způsobilým dosáhnout sledovaného cíle, jak ve vztahu k zavlečení viru (a jeho mutací), tak i jako jeden z mnoha komplementárních nástrojů k řízení epidemie. Z pohledu kritéria *vhodnosti* tak předmětné opatření nepochybně vyhoví.

218. Ve vztahu ke kritériu *potřebnosti* (nezbytnosti) pak soud především uvádí, že již výše shledal, že následná opatření po návratu do ČR hodnotí jako méně zasahující než požadavek (negativního) testu před návratem podmiňující vůbec vstup občanů do země. Soud přitom nemá za to, že by zde existovalo jiné ještě méně omezující opatření, které by mohlo stejným způsobem vést k zamýšlenému cíli v podobě zamezení dalšího šíření epidemie ze zdrojů v zahraničí. Soud v tomto směru zdůrazňuje, že daná omezení nejsou zcela plošná: jednak z nich existují nezbytné výjimky pro přeshraniční pracovníky, studenty a další (srov. body I.5 a II.1 napadeného ochranného opatření) a jednak nedopadají na všechny státy, ale jen na ty, u nichž je riziko nákazy vysoké a velmi vysoké [body I.3 písm. d), I.4 písm. d) a II.1 napadeného ochranného opatření]. Je tedy zjevné, že odpůrce v tomto případě určitým způsobem diferencuje a požadavek pozdějšího testu vztahuje toliko na země s vyšší mírou rizika, u nichž je nepochybně namístě vyžadovat důslednější opatření.

219. Zdejší soud k tomu ostatně již v opakovaně citovaném rozsudku čj. 5 A 126/2020 - 150 uvedl, že „(t)*ato kritéria nesměřují přímo proti žádným zemím ani regionům; v případě, že určitá země objektivně naplní určitá předem jasně stanovená kritéria, je pak zařazena mezi zelené, oranžové či červené země. Tento systém je podle soudu zcela v souladu s Doporučením i se zásadou nediskriminace a proporcionality. Skutečnost, že Česká republika je na tom v současné době „epidemiologicky špatně", ještě neznamená, že ostatní země jsou na tom „dobře"; je dokonce možné, aby na tom všechny ostatní země byly lépe, a přesto na tom nemusí být „dobře" a mohou představovat pro Českou republiku zdravotní riziko. Opačně nastavený systém by účel ochranného opatření nebyl způsobilý naplnit.*" S tímto posouzením se osmnáctý senát plně ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje. Dodává přitom, že mimo opakovaně odmítnuté úvahy, že u bezpečnějších zemí než ČR by neměla být uplatňována žádná omezení, navrhovatel b) fakticky poukazoval jen na dle něj nepřiměřenou povinnost hradit test na své náklady [zřejmě zasahující do práva vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny, přestože to navrhovatel b) výslovně nenamítal].

220. Navrhovatel poukazoval na to, že i v případě způsobu úhrady RT-PCR testu by měl být volen ten nejmírnější prostředek, který je zamýšlený účel ještě schopen dosáhnout. Dovozoval, že povinný RT-PCR test by měl být hrazen ze systému veřejného zdravotního pojištění, jak to podle něj odpovídá i § 30 ZVZP. Odpůrce naopak argumentoval tím, že i tento požadavek představuje žádoucí omezení volného pohybu osob ve smyslu Doporučení Rady. Snahou odpůrce bylo omezit

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

volný pohyb osob, a proto je stanovena povinnost úhrady testu na vlastní náklady s cílem co nejvíce odradit všechny osoby od zbytného cestování.

221. Soud dospěl k závěru, že rovněž povinnost hradit si testy na vlastní náklady je požadavkem ještě přiměřeným, neboť bezplatná úhrada testu by dostatečně nevedla k dosažení zamýšleného cíle v podobě omezení šíření epidemie ze zahraničních zdrojů, zde konkrétně v podobě legitimní snahy o co nejvýraznější omezení přeshraničního pohybu osob. V případě placeného testu by se již totiž o natolik podstatnou překážku volnému pohybu nejednalo – stát by úhradou této formy testů naopak cestování do jisté míry fakticky podporoval (jakkoli by i tak zůstávala povinnost domácí izolace). Primární snahou státu by zde přitom neměl být co nejvyšší počet testů, ale co nejnižší počet nakažených. Jakkoli by totiž bezplatný test samozřejmě mohl nákazu odhalit stejně jako test placený, pozitivní výsledek testu nepochybně dobrou zprávou není a stát by měl předcházet tomu, aby vůbec k takovým případům docházelo. Snahu státu odrazovat osoby od zbytného cestování do zahraničí proto zdejší soud vzhledem k aktuální situaci jako legitimní plně akceptuje, samozřejmě za podmínky, že tak odpůrce činí v mezích ústavního pořádku a přísných mantinelů pro omezení návratu vlastních občanů (viz výše).

222. Navrhovatel b) argumentuje též tím, že mu tento nárok vyplývá z § 30 odst. 1 ZVZP, podle něhož platí, že „(h)*razenými službami jsou vyšetření a prohlídky prováděné v rámci opatření proti infekčním onemocněním. Prohlídky pojištěnců vykonávajících činnosti epidemiologicky závažné prováděné v souvislosti s vydáváním zdravotního průkazu se do hrazených služeb nezahrnují.*“ Navrhovatel b) zde dovozuje, že povinný RT-PCR test je zdravotním úkonem prováděným v rámci opatření proti infekčním onemocněním, a proto by měl být hrazen. Soud však zdůrazňuje, že navrhovatel nijak blíže neozřejmil, proč by tyto případy preventivního testování měly pod citované ustanovení spadat. K tomu naopak připomíná, že RT-PCR test není v ČR hrazen vždy ani v případě osob, které nikam necestují a RT-PCR test hradí tzv. samoplátcovsky. Na úhradu RT-PCR testu z veřejného zdravotního pojištění vzniká nárok jen tehdy, pokud se osoba setkala s nakaženým nebo vykazuje příznaky – je nahlášena u svého praktického lékaře či u krajské hygienické stanice a indikována k odběru, jak je navrhovateli b) z veřejných zdrojů jistě dobře známo. Až potom lze podle soudu objektivně hovořit o zdravotnickém úkonu (je indikován lékařem či hygienikem) v souvislosti s opatřeními proti infekčním onemocněním, a tedy o naplnění hypotézy normy obsažené v § 30 odst. 1 ZVZP. V případě preventivního testu spojeného s návratem ze zahraničí je spíše dána bližší souvislost se samotným cestováním a snahou udržet tuto činnost pod kontrolou, než přímo s konkrétním podezřením na možnost nákazy. Soud také nerozumí tomu, proč by měly být osoby navrátivší se ze zahraničí u RT-PCR testů fakticky zvýhodňovány oproti ostatním obyvatelům státu, a to v souvislosti s činností, kterou chce stát naopak legitimně dočasně omezit.

223. Jakkoli přitom soud výše připustil, že cenu RT-PCR testu nelze označit za zcela zanedbatelnou, na druhou stranu nelze částku přesahující 1 000 Kč považovat za vyloženě likvidační, již by navrhovatel b) nemohl uhradit. V tomto směru soud dodává, že na rozdíl od testu podstupovaného v cizině může navrhovatel b) vyhledat patřičné testovací místo a podstoupit samotný test v českém jazyce, v klidu a takříkajíc v „domácím“ prostředí, např. v jemu známém zdravotnickém zařízení, a to za pevně stanovenou maximální cenu 1 310 Kč (srov. cenový předpis odpůrce ze dne 24. 11. 2020, dostupný z: https://www.mzcr.cz/wp-content/uploads/2020/12/Vestnik-MZ_14-2020.pdf). K tomu soud ještě dodává, že navrhovatel b) netvrdil a ani nedokládal, že by snad povinnost hradit testy z vlastních zdrojů představovala pro něj jakkoli podstatný a závažný zásah do jeho majetkové sféry.

224. Ze všech shora uvedených důvodů tak podle soudu kritérium potřebnosti splňuje rovněž povinnost podstoupení testu na vlastní náklady, neboť daleko lépe naplňuje sledovaný cíl než test bezplatný, který by ke stejnému cíli, který zahrnuje i snahu o dočasné omezení cestování, vést nemohl.

225. Již jen pro úplnost pak soud dodává, že navrhovatelem b) napadaná omezení osob po příjezdu do ČR nepochybně obstojí též z hlediska třetího kroku testu proporcionality (*poměřování* v kolizi

stojících práv, popř. veřejných zájmů). Při posouzení tohoto kroku přitom platí, že zásah do práv je přiměřený, pokud je závažnost tohoto zásahu vyvážena významem sledovaného cíle. Nutno přitom říci, že navrhovatel b) v tomto ohledu ani výslovně netvrdil, že by snad u něj měla svoboda pohybu či jiná potenciálně dotčená základní práva převážit nad zájmem na ochraně veřejného zdraví. Zásahy do práv navrhovatele jistě nelze zcela bagatelizovat, nicméně takovéto zásahy jsou v porovnání se zájmem na ochraně životů a zdraví obyvatelstva obecně ještě přiměřené. V této souvislosti je potřeba připomenout, že přiměřenost jakéhokoliv opatření je nutné posuzovat na podkladě konkrétních okolností. V tomto případě, jak již soud uvedl v opakovaně citovaném rozsudku čj. 5 A 126/2020 - 150, je opatrnost odpůrce namístě i z důvodu zavlečení dalších zmutovaných forem viru způsobujícího onemocnění COVID-19. Pokud je tedy omezováno zbytné cestování a sledovány možné zdroje nákazy a zavlečení, považuje soud taková opatření v současné situaci za naprosto přiměřená nastalým poměrům.

VI. Shrnutí a závěr

226. Soud tedy závěrem rekapituluje, že z důvodu zrušení původně napadeného ochranného opatření ze dne 26. 2. 2021 a připuštění navrhovateli požadovaných změn návrhů přezkoumával v tomto řízení ochranné opatření ze dne 15. 3. 2021.

227. Při posouzení tohoto ochranného opatření soud postupoval přesně v duchu ustáleného algoritmu složeného z pěti kroků, podrobně se vyjádřil k pravomoci a působnosti odpůrce ochranné opatření k zamezení zavlečení onemocnění COVID-19 vydat, stejně jako ke vzneseným námitkám zpochybňujícím vydání ochranného opatření zákonem stanoveným postupem (včetně problematiky vedení správního spisu a náležitostí odůvodnění). Následně se pak soud zaměřil na posouzení zákonnosti a přiměřenosti zvolených omezení, přičemž rozlišoval požadavky spojené s povinností předložení negativního testu před návratem do ČR z pohledu práva podle čl. 14 odst. 4 věty první Listiny, a dále pak omezení spojená s dobou po návratu (následný test a karanténa/domácí izolace).

228. V prvém případě musel nejprve posoudit, jestli požadavek předchozího testu vůbec představuje omezení práva podle čl. 14 odst. 4 věty první Listiny, když dospěl k závěru, že tomu tak je, resp. že zásah do daného základního práva není zcela zanedbatelný. Dále pak soud musel uvážit o omezitelnosti práva na svobodný návrat českých občanů do vlasti. Zde dovodil, že toto právo nemá absolutní povahu a je možné je ve zcela výjimečných případech omezit, dostane-li se do zásadního rozporu s jiným ústavně zaručeným právem či svobodou nebo veřejným statkem. Následně proto soud přistoupil k posouzení proporcionality omezení spojených s požadavkem předchozího testu. Akceptoval přitom, že toto konkrétní omezení směřuje k naplnění legitimního cíle v podobě boje s dalším šířením viru způsobujícího onemocnění COVID-19 a jeho mutací a s tím spojených snah o omezení zbytného cestování. V tomto ohledu tak splňuje kritérium vhodnosti. Ve vztahu k potřebnosti zavedení tohoto opatření soud ovšem dospěl k závěru, že odpůrce dostatečně nezdůvodnil a nepodložil, že zavedení povinnosti předchozího testu je skutečně nezbytné, resp. že legitimního cíle nelze dosáhnout i mírnějšími prostředky, zejména omezeními kladenými na českého občana teprve po vstupu na území státu. Odpůrce zavedení předmětné skupiny opatření zdůvodňoval pravidly Doporučení Rady, ani to však takto přísné požadavky ve vztahu k vlastním obyvatelům (občanům) nepožaduje a naopak předpokládá, že stát ve vztahu ke svým občanům nesmí na požadavku absolvování testu před návratem trvat. Přijaté opatření tak ve výsledku neodpovídá tomuto klíčovému podkladu, na základě něhož bylo odpůrcem přijato. Soud konečně i pro případ, že by snad odpůrcem zvolené řešení vyhovělo kritériu potřebnosti, dovodil, že by nemohlo obstát v posledním kroku vlastního poměřování, a to zvláště z toho důvodu, že napadené ochranné opatření upokojivě neřeší situaci a právní postavení těch občanů, kteří jsou v zahraničí před zamýšleným návratem do vlasti na přítomnost viru způsobujícího onemocnění COVID-19 pozitivně testováni, a v jejich návratu do ČR je jim tak paušálně bráněno, přestože přinejmenším ve vztahu k některým z nich připadají v úvahu jiné mírnější prostředky ochrany

sledovaného zájmu (např. umožnění jejich solitérního návratu např. vlastním či zapůjčeným dopravním prostředkem a podrobení se, třeba i přísnějším protiepidemickým opatřením na území ČR).).

229. S ohledem na tyto závěry, jakož i vše shora uvedené, proto soud výrokem I. rozsudku ochranné opatření ze dne 15. 3. 2021 v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. **zrušil**, a to v jeho bodech I.2 písm. b), I.3 písm. b), I.4 písm. b) a textu „*a dále neumožnit cestu, pokud před započetím cesty nepředloží i písemné potvrzení podle bodu I.2 písm. b) – cestují-li ze země se středním rizikem nákazy, I.3 písm. b) – cestují-li ze země s vysokým rizikem nákazy, I.4 písm. b) – cestují-li ze země se velmi vysokým rizikem nákazy nebo diplomatickou nótu dle bodu III.6; mezinárodní dopravce není povinen zkoumat podmínku, zda potvrzení vystavila akreditovaná laboratoř*“ v bodu I.18 napadeného ochranného opatření. Ze shora vyložených důvodů dospěl k závěru, že naposledy citovaná část bodu I.18 předmětného opatření je s body I.2, I.3 a I.4 téhož opatření natolik úzce propojena, že sama o sobě nyní nemůže obstát a musí být proto také zrušena; to vč. všech částí tohoto ustanovení, které spolu souvisí – nemá smysl ponechat části věty, jejichž zrušení se navrhovatelka a) výslovně nedomáhá.

230. Soud k tomu dále dodává, že tyto závěry je nutné vztahovat jen k občanům ČR, nikoli k občanům jiných států, na něž čl. 14 odst. 4 věta první Listiny nedopadá. Ve výroku rozsudku ovšem nemohl z důvodu jeho řádné vykonatelnosti rozlišovat a předmětné části zrušit jen ve vztahu k českým občanům. Bude následně úkolem odpůrce, aby se s touto situací v případě přijetí dalšího obdobného opatření vypořádal a aby v tomto ohledu také posoudil možné diskriminační důsledky aplikace čl. 14 odst. 4 Listiny z hlediska unijního práva a občanů jiných členských států, kteří mají v ČR např. trvalý pobyt. Stejně tak musí případně uspokojivě vyřešit i možnost a způsob návratu pozitivně testovaných občanů ČR tak, aby zajistil ochranu před dalším šíření onemocnění COVID-19 a zároveň těmto občanům paušálně (jakkoli třeba dočasně) neodnímal právo na svobodný návrat do vlasti.

231. Pokud jde o okamžik zrušení předmětného ochranného opatření (jeho rozhodné části), pak podle citovaného § 101d s. ř. s. platí, že soud opatření obecné povahy zruší dnem, který v rozsudku určí. Při úvahách, k jakému okamžiku ochranné opatření zrušit, přitom soud přihlédl k tomu, že odpůrci by měl být za účelem účinné ochrany před šířením nákazy koronaviru poskytnut rozumný časový prostor, aby, shledá-li pro to dostatek důvodů, obdobné opatření opětovně přijal a zohlednil v něm všechny výše uvedené výtky zdejšího soudu ve vztahu k zásahům do práva občanů ČR na svobodný návrat do vlasti. Z tohoto důvodu soud okamžik zrušení předmětného mimořádného opatření posunul až na den 5. 4. 2021, od 0:00 hod. K uvedeném datu tedy pozbydou shora vymezené části napadeného ochranného opatření platnosti a účinnosti.

232. V návaznosti na námitky navrhovatele b) se dále soud zabýval i omezeními pohybu v podobě povinného testu po příjezdu a s tím spojené karantény, resp. domácí izolace ve vztahu k době po vstupu na území státu. V tomto případě shledal s ohledem na vše shora uvedené námitky navrhovatele jako nedůvodné, a proto jeho návrh výrokem II. rozsudku ve zbytku zamítl.

VII. Náklady řízení

233. Výroky III. a IV. tohoto rozsudku jsou potom odůvodněny § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem proti účastníkovi, který úspěch neměl. V řízení úspěšná navrhovatelka a) tak má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, a proto jí soud právo na náhradu nákladů řízení přiznal. Konkrétní výše náhrady nákladů řízení je potom odůvodněna následovně:

234. Navrhovatelka a) byl v řízení zastoupena advokátem. Náklady řízení u ní představují zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za návrh ve věci samé (nikoli již soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za nařízení předběžného opatření, s nímž úspěšná nebyla), dále pak odměna za 4 úkony právní služby [§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení a písemné podání k věci samé – návrh, replika a návrhu na změnu petitu] v částce 3 100

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.

Kč za jeden úkon, celkem 12 400 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradu hotových výdajů za čtyři úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 1 200 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky), tj. 13 600 Kč. Zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se s ohledem na § 57 odst. 2 s. ř. s. náhrada zvyšuje o částku odpovídající této dani – o 21 % z částky 13 600 Kč, tj. o 2 856 Kč; celkem pak náklady řízení činí 21 456 Kč.

235. V případě navrhovatele b), který v řízení nebyl zastoupen advokátem (sám jako advokát vystupoval), by náklady řízení spočívaly toliko v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5 000 Kč za podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nicméně soud musel zohlednit, že jeho procesní úspěch byl jen částečný (§ 60 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Navrhovatel se domáhal zrušení celého napadeného ochranného opatření, přičemž věcně proti opatření brojil ve dvou základních rovinách: omezení před a po vstupu na území ČR. Vzhledem k tomu, že soud navrhovateli vyhověl, pokud jde o omezení (povinnost potvrzení o negativním testu) před vstupem a nikoli ve vztahu k opatřením po vstupu, vychází z toho, že navrhovatel byl fakticky úspěšný z jedné poloviny; z jedné poloviny byl pak neúspěšný (to samé platí o procesním úspěchu odpůrce). Mezi těmito účastníky tak nemá nikdo právo na náhradu nákladů řízení.

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 31. března 2021

Mgr. Aleš Sabol v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje Tereza Vondrová.