



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudkyň JUDr. Evy Pechové a Mgr. Martiny Weissové ve věci

navrhovatel: P. V.

proti

odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**
se sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2

v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 4. 1. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-46/MIN/KAN (původně ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 3. 11. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-34/MIN/KAN),

takto:

- I. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy - ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 4. 1. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-46/MIN/KAN, se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

I.

Vymezení věci

1. Navrhovatel se návrhem ze dne 16. 11. 2020 domáhal zrušení ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 3. 11. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-34/MIN/KAN, a to v části hlavy I. bodů I.2, I.10, II., III.1. Usnesením ze dne 18. 1. 2021, č. j. 5 A 126/2020-135, Městský soud v Praze připustil změnu návrhu, kterou se navrhovatel domáhal zrušení ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 4. 1. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-46/MIN/KAN (dále jen „ochranné opatření“), a to v části hlavy I. bodů I.2, I.10, II., III.1.
2. Ochranné opatření odpůrce nařídil podle § 80 odst. 1 písm. h) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) postupem podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví k ochraně před zavlečením onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2. V bodě I.2 pak nařídil *„[v]šem osobám, které pobývaly déle než 12 hodin v posledních 14 dnech na území států, které nejsou na seznamu zemí s nízkým rizikem výskytu onemocnění COVID-19 dle bodu III.1, 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, předložit na vyžádání doklad o vyplnění elektronického Příjezdového formuláře (oznámení) při hraniční nebo pobytové kontrole a do 5 dnů 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 v individuálních případech osob nerozhodl o jiných karanténních opatřeních v souladu se zákonem č. 258/2000 Sb. a o délce těchto opatření; to neplatí*
 - a) *pro pracovníky mezinárodní dopravy, pokud je důvod vstupu doložen odpovídajícím dokumentem,*
 - b) *pro občany Evropské unie, včetně občanů České republiky a cizince s povoleným dlouhodobým nebo trvalým pobytem v Evropské unii, kteří tranzitují do 12 hodin přes Českou republiku, nebo cestují do nebo z České republiky na dobu nepřesahující 24 hodin z důvodů uvedených v bodě II.,*
 - c) *pro akreditované členy diplomatických misí v České republice včetně soukromých služebních osob, držitele diplomatických pasů cestujících do České republiky za služební účelem a úředníky mezinárodních organizací registrovaných u Ministerstva zahraničních věcí, pokud jejich pobyt na území nepřekročí 14 dní,*
 - d) *pro osoby mladší 5 let,*
 - e) *pro občany České republiky, občany Evropské unie a jejich rodinné příslušníky s bydlištěm v České republice a pro cizince s oprávněním k pobytu nad 90 dnů vydaným Českou republikou, kteří se v rámci zájezdu s cestovní kanceláří nebo přes cestovní agenturu zdržovali pouze v regionech uvedených v seznamu podle bodu III.1.,*
 - f) *pro přeshraniční pracovníky, žáky a studenty, kteří za účelem výkonu práce nebo vzdělávání pravidelně alespoň jednou týdně oprávněně překračují státní hranici s Českou republikou do nebo ze sousedního státu;*

Osoby podle bodu II.2., včetně osob uvedených v písm. b) až e), jsou povinny vyplnit příjezdový formulář bez ohledu na délku pobytu a disponovat potvrzením uvedeným v bodě 1.13.“

V bodě I.10 odpůrce nařídil „[v]šem osobám uvedeným v bodě I.2., včetně osob uvedených v bodě I.2. písm. a) až c) a e), povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest, a to v situacích a po dobu podle v bodě II., nebo po dobu 10 dní, jde-li zejména o osoby uvedené v bodě I.2. písm. a), pokud nelze použít dobu uvedenou v bodě II.“

Dále v bodě II. odpůrce zakázal [1.] všem osobám podle bodu I.2, včetně osob uvedených v bodě I.2 písm. a) až c) a e), volný pohyb na území celé České republiky po dobu pobytu na území České republiky, po dobu 10 dní, nebo do doby předložení výsledku RT-PCR testu na přítomnost SARS CoV-2 dle bodu 1.3, anebo do doby ukončení karanténního opatření, s výjimkou:

a) cest do zaměstnání a pohybu v rámci výkonu zaměstnání a cest k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti, včetně cest do vzdělávacích institucí a pohybu v rámci výkonu této činnosti; to neplatí, jde-li o postup podle bodu 1.11,

b) cest nezbytně nutných k obstarávání základních životních potřeb, k zajištění péče o děti, k zajištění péče o zvířata, využívání nezbytných finančních a poštovních služeb, doplnění pohonných hmot,

c) cest do zdravotnických zařízení a zařízení sociálních služeb,

d) cest za účelem vyřízení neodkladných úředních záležitostí,

e) cest zpět do místa svého bydliště,

f) pohřbů;

Tento zákaz se nevztahuje na osoby mladší 5 let.

2. všem osobám, včetně osob uvedených v bodě I.2 písm. b) až e), které přicestovaly na území České republiky od 20. prosince 2020 od 15:30 hod. a které pobývaly déle než 12 hodin v posledních 14 dnech na území Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, volný pohyb podle bodu II. 1 s výjimkou písm. b) a c) na území celé České republiky podobu pobytu na území České republiky, podobu 10 dní, nebo do doby předložení výsledku RT-PCR testu na přítomnost SARS CoV-2, anebo do doby ukončení karanténního opatření; bod III.5 se na tyto osoby nevztahuje; test podle bodu I.3 je nutno podstoupit nejdříve pátý až sedmý den po příjezdu do České republiky a osoba je povinna předložit jej následně krajské hygienické stanici.“

Dále bodem III.1 odpůrce stanovil, „[ž]e seznam zemí nebo jejich částí s nízkým rizikem nákazy onemocnění COVID-19, včetně označení zemí pro účely bodu 1.11 a regionů pro účely bodu I.2. písm. e), je stanoven na základě kritérií uvedených v doporučení Rady, která tvoří:

a) „čtrnáctidenní kumulativní míra hlášení případů COVID-19“, tj. celkový počet nově hlášených případů onemocnění COVID-19 na 100 000 obyvatel za posledních 14 dnů na regionální úrovni,

b) „míra pozitivivity testů“, tj. procentní podíl pozitivních testů ze všech testů na onemocnění COVID-19 provedených během posledního týdne a

c) „míra testování“, tj. počet testů na onemocnění COVID-19 na 100 000 obyvatel provedených během posledního týdne; tato míra musí činit alespoň 300 na 100 000 obyvatel;

na seznamu jsou vždy uvedeny členské státy Evropské unie, které pro kritérium v bodě a) vykazují hodnotu maximálně 25, pokud však zároveň pro kritérium uvedené v bodě b) nevykazují hodnotu 4 % a vyšší;

na seznamu pro účely bodu 1.11 jsou označeny členské státy Evropské unie, které pro kritérium v bodě a) vykazují hodnotu nižší než 250, ale zároveň pro kritérium uvedené v bodě b) vykazují hodnotu 4 % a vyšší, nebo pro kritérium v bodě a) vykazují hodnoty v rozmezí od 25 do 350, ale zároveň pro kritérium uvedené v bodě b) vykazují hodnotu 4 % a nižší;

seznam zemí je zveřejněn formou sdělení uveřejněného na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví.“

3. Odpůrce se v odůvodnění ochranného opatření nejprve obecně zabýval pandemií onemocnění COVID-19 a dosud přijatými opatřeními k odvracení jejích bezprostředních dopadů na zdraví obyvatel České republiky, jakož i jejich srovnáním s přístupem jiných států a jejich vlád. Vysvětlil rovněž cíle vydávaných opatření. Uvedl, že zavlečením nemoci COVID-19 se rozumí jakýkoliv import případů COVID-19 na území České republiky. Dodal, že je třeba vnímat, že ke kontrole počtu importovaných případů dochází díky v podstatě celosvětovému omezení mobility a záměrnému snižování možností mobility v rámci Evropské unie snad všemi členskými státy. Poukázal na situaci v Evropské unii, pokud jde o zavedení kontrol a jiných omezujících opatření pro vstup na území členských států. Zdůraznil Doporučení Rady (EU) 2020/1475 ze dne 13. 10. 2020 o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii COVID-19 (dále jen „Doporučení“), ve kterém se Rada shodla na společné koordinaci a ze kterého při vydávání ochranného opatření vycházel.
4. Odpůrce podrobně vysvětlil vytvoření seznamu zemí s nízkým rizikem a kritéria pro oranžové a červené země. Uvedl, že kritéria pro oranžové a červené země dle ochranného opatření jsou méně přísná než kritéria stanovená Doporučením. Národní mírou incidence se přitom nemyslí národní míra incidence na území České republiky v porovnání s každým jednotlivým státem, ale národní míra incidence každého jednotlivého státu pro určení, zda se jedná o zelenou nebo oranžovou oblast. Při stanovení míry národní incidence se přihlíží i k epidemiologické situaci v České republice, když je navýšena národní míra incidence o 200 případů na 100 000 obyvatel za posledních 14 dnů. Dále uvedl, že stanovení seznamu zemí s nízkým rizikem bylo učiněno plně v souladu s bodem 8, 10, 12 a 13 Doporučení a ke každotýdenní aktualizaci dochází na základě údajů dodávaných Evropským střediskem pro prevenci a kontrolu nemocí. Uvedl, že při stanovení seznamu je nezbytné stanovit určitou hranici a není možné, aby za země s nízkým rizikem byly označeny pouze země s horší nebo srovnatelnou epidemiologickou situací jako na území České republiky. Červené země jsou označeny jako červené právě z důvodu naplnění objektivních kritérií kvůli nedobré epidemiologické situaci a je třeba k nim přistupovat jednotně. Pouze skutečnost, že červené země mohou mít nižší hodnoty než Česká republika, z nich nedělá země zelené a neznamena to, že neexistuje od obyvatel těchto zemí riziko dalšího importu nákazy. Shrnu, že v kontextu Doporučení k unijní koordinaci je tak navržen mechanismus pro zařazování zemí či regionů na seznam zemí s nízkým rizikem výskytu onemocnění COVID-19. Referenční hodnoty stanovené Doporučením jsou přitom navýšeny tak, aby odpovídaly zhodnocení epidemiologické situace v České republice a stanovovaly omezení pouze v nejnutnějších případech.
5. V odůvodnění je poté vysvětlována povinnost podrobit se testu na vlastní náklady. Uvádí se, že bod I.2 ochranného opatření představuje omezení volného pohybu osob ve smyslu Doporučení. Jedná se tedy o snahu omezit volný pohyb osob, a proto je stanovena povinnost úhrady testu na vlastní náklady. Účelem je ve své podstatě odradit osoby od

zbytného cestování, přičemž v případě hrazení testu z veřejného pojištění by povinnost podrobit se takovému testu nepředstavovala téměř žádné omezení.

6. V odůvodnění se dále uvádí, že omezení volného pohybu osob dle bodu I.2, resp. dle bodu II. ochranného opatření vychází opět z Doporučení a odkazuje na bod 17 Doporučení. Přičemž Česká republika se v případě zemí, které nejsou na seznamu s nízkým rizikem, rozhodla využít možnosti dané Doporučením a zavedla povinnost podstoupení testu a „mírnější“ karantény do doby jeho výsledku. Uvádí se, že Česká republika je v případě osob, které pobývaly v rizikových zemích, oprávněna dle Doporučení zavést karanténu, která by spočívala v téměř absolutní nemožnosti opustit místo svého bydliště. Česká republika se však rozhodla pro mírnější opatření a stanovila výjimky z omezení volného pohybu osob v bodě II. ochranného opatření.
7. K povinnosti nosit ochranné prostředky dýchacích cest se uvádí, že tato je stanovena pouze v situacích a po dobu podle bodu II. ochranného opatření. Není tedy stanovena povinnost nosit ochranu dýchacích cest např. v místě svého bydliště. Uvádí se, že ochranné opatření je nezbytné vykládat dle jeho účelu, kterým je zamezení přenosu onemocnění COVID-19. Proto je nezbytné, aby osoby dle bodu I.2 ochranného opatření, které mají omezen volný pohyb na území dle bodu II. ochranného opatření, nosily ochranný prostředek dýchacích cest v rozsahu inkubační doby v případech, kdy se pohybují mezi ostatními osobami. Rovněž je uvedeno, že na všechny osoby v České republice se zároveň vztahuje i příslušné mimořádné opatření odpůrce stanovující obecnou povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest. Přičemž ve světle tohoto mimořádného opatření nepředstavuje ochranné opatření neúměrně tvrdší pravidla. K důvodům uložení povinnosti nosit ochranné prostředky dýchacích cest pak je odkazováno na podrobné odůvodnění tohoto mimořádného opatření.
8. V odůvodnění je poté uvedeno, že jak pro cizince, tak pro navracející se české občany z rizikových zemí, platí omezení volného pohybu na území České republiky 10 dní po návratu ze zahraničí. Každá osoba, která na území České republiky vstoupí přes hranice (bez ohledu zda s testem či bez něj) a které nebude nařízena karanténa, musí dodržet pravidla omezeného volného pohybu osob (tedy pohyb na území pouze z předem vymezených důvodů). Odpůrce uvedl, že hlavním důvodem je zejména nepřesnost testování a s tím spojená nutnost omezení rizika přenosu po inkubační dobu.
9. Zaveden je také jednotný způsob hlášení pobytu déle než 12 hodin v posledních 14 dnech na území států, které nejsou na seznamu zemí s nízkým rizikem výskytu onemocnění COVID-19, a to formou vyplnění elektronického příjezdového formuláře, který je nezbytné vyplnit před příjezdem do České republiky. Je vysvětleno prodloužení možnosti cestovat bez povinnosti vyplnění formuláře a podrobení se testu z 12 na 24 hodin v případě cest do nebo z České republiky z důvodů uvedených v bodě II. ochranného opatření.

II.

Obsah návrhu a vyjádření žalovaného

10. Navrhovatel úvodem aktualizovaného návrhu ze dne 4. 1. 2021 konstatoval, že nebrojí proti samotnému principu krizových opatření a proti přípustnosti dočasného omezení práv a svobod v době epidemie. Považoval však za protiústavní, aby mu byl za nouzového stavu omezen volný pohyb ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví. Napadal

rovněž to, že je v důsledku ochranného opatření diskriminován oproti ostatním občanům České republiky jen proto, že dočasně pobývá v zahraničí.

11. Vysvětlil, že je občanem České republiky a od srpna 2020 pobývá ve Švédském království na studijním pobytu Erasmus+. Uvedl, že Švédské království není obsaženo na seznamu zemí s nízkým rizikem nákazy COVID-19 vydávaného odpůrcem. Ochranné opatření tak zasahuje do jeho ústavního práva svobodného vstupu na území České republiky a následného svobodného pohybu po České republice při návratu ze zahraničí.
12. Navrhovatel namítal, že odpůrce překročil meze zákonem vymezené působnosti, konkrétně svoji věcnou působnost. S odkazem na ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění rozhodném (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti“), a zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění rozhodném (dále jen „krizový zákon“), uvedl, že možností omezení základních práv a svobod za trvání nouzového stavu disponuje především vláda, přičemž zákon nepřipouští delegování této pravomoci na kohokoliv jiného, tj. ani na člena vlády. Měl za to, že s ohledem na vyhlášení nouzového stavu byla oprávněna omezit základní práva a svobody v natolik masivní míře pouze a jedině vláda, nikoliv odpůrce. Dodal, že nelze namítnout, že omezení práv a svobod není masivní, tedy že se jedná jen o malou část občanů; přesný počet je nezjistitelný, ale lze očekávat, že se jedná o nižší stovky tisíc. Dovedl, že jakkoliv tedy odpůrce obecně disponoval a disponuje pravomocí přijímat příslušná opatření pro zvládnutí epidemie, a to na základě zákona o ochraně veřejného zdraví, v případě vyhlášení nouzového stavu vláda demonstruje, že nastalý problém dosahuje takové úrovně, že k jeho řešení nepostačí standardní procedury předvídané obecnými zákony. Uvedl, že za takové situace nastupuje speciální pravomoc vlády prostřednictvím krizových opatření omezit základní lidská práva a svobody. Uvedl dále, že zákon o ochraně veřejného zdraví odpůrce sice zmocňuje k vydávání ochranných opatření, ovšem nezmocňuje ho omezit kohokoliv na jeho právech a svobodách zaručených Listinou základních práv a svobod. Dodal, že odpůrce omezil navrhovatele v jeho svobodě pohybu, přičemž podle čl. 14 Listiny toto právo může být omezeno pouze zákonem.
13. Navrhovatel poukázal rovněž na to, že § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví říká, že ochranná opatření mají chránit Českou republiku před zavlečením vysoce nakažlivé nemoci. Pomocí jazykového výkladu dospěl k závěru, že zavlečení COVID-19 do České republiky je nemožné, jelikož se zde již hojně vyskytuje. Nesouhlasil s definicí zavlečení uvedenou odpůrcem v odůvodnění ochranného opatření („jakýkoliv import případů COVID-19 na území České republiky“) a zavlečení chápal jako „takový import případů COVID-19, které může podstatně zvýšit počet nakažených ve vztahu k současnému počtu nakažených nebo vytváří pro obyvatele České republiky výrazně vyšší riziko nakažení, než by bylo v České republice bez takového opatření. I kdyby se soud přiklonil k definici nabídnuté odpůrcem, navrhovatel namítal, že ochranné opatření musí být proporcionální svému účelu a zahrnout epidemiologický stav České republiky.
14. Uvedl, že námitka nedostatku věcné působnosti se vztahuje především na napadené body I.10 a II. hlavy I. ochranného opatření.
15. Nesouhlasil rovněž s obsahovou stránkou napadeného bodu I.10 ochranného opatření, které se týká povinnosti nosit ochranné prostředky dýchacích cest. Uvedl, že ochranné opatření je *lex specialis* k příslušnému mimořádnému opatření (soud uvádí, že v současném okamžiku je jím mimořádné opatření odpůrce ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-

43/MIN/KAN), jelikož se vztahuje na užší okruh osob, a to na osoby, které přicestovaly z „rizikových“ zemí. Namítal, že ochranné opatření je však neúměrně tvrdší než pravidla stanovená pro zbytek osob zdržujících se na území České republiky. Uvedl, že oproti ostatním bude muset užívat ochranu úst např. při řízení motorového vozidla, ačkoliv bude ve vozidle sám, nebo při chůzi, ačkoliv v jeho okolí nikdo nebude, to vše v případě cest uvedených ve výjimkách bodu II. Jako konkrétní případ uvedl venčení domácích zvířat v přírodě. Namítal, že tímto je bezdůvodně diskriminován a je mu neúměrně zasaženo do jeho práv. Uvedl, že tyto situace ani nerozšiřují okruh osob, které by byly chráněny. Za dostatečná považoval pravidla stanovená v příslušném mimořádném opatření. Ochranné opatření proto měl za neproporcionální. Namítal dále, že tento bod je vágně odůvodněn, když se v odůvodnění uvádí toliko to, že se nejedná o neúměrně tvrdší pravidla.

16. Dále nesouhlasil taktéž s bodem II. ochranného opatření. S odkazem na § 2 zákona o ochraně veřejného zdraví vysvětlil, že pojmy „karanténa“ a „zákaz volného pohybu“ nejsou synonyma. Uvedl, že podle bodu II.1 písm. a) je možné i přes zákaz volného pohybu stále docházet do práce, nemůže se tedy jednat o karanténu, jelikož osoba není oddělena od ostatních; toto rozlišení je nutné také při výplatě dávek nemocenské. Uvedl, že výjimky ze zákazu pohybu dle ochranného opatření jsou výrazně užší než výjimky ze zákazu volného pohybu osob stanovené příslušným usnesením vlády. Ochranné opatření jako *lex specialis* považoval za neúměrně tvrdší než pravidla stanovená pro zbytek osob zdržujících se na území České republiky. Konkrétně uvedl, že oproti ostatním nebude moci uskutečňovat cesty za účelem sportování a pobytu v přírodě nebo parcích a pobytu tam, cesty za účelem vycestování z České republiky a návštěvy hřbitova. Upozornil také na to, že velká část „rizikových“ zemí má lepší epidemiologickou situaci než Česká republika. Uvedl, že nejsou-li zavedena opatření pro cesty mezi okresy, je neproporcionální zavádět opatření při navrhovatelově cestě z příslušného švédského regionu. Dodal, že obecně jsou osobám umožněny cesty do zaměstnání. Toto opatření tak považoval za nadbytečné a neproporcionální. Namítal taktéž, že odůvodnění se o důvodech zákazu volného pohybu zmiňuje velmi vágně a neodpovídá pravidlům v ochranném opatření. Nesouhlasil s tím, že by z Doporučení Rady bylo možné vyvodit jakoukoliv pravomoc odpůrce nařídít karanténu či test při překročení státní hranice; toto Doporučení je právně nezávazné a pouze vyjadřuje názor Evropské unie a napomáhá koordinaci opatření v rámci Evropské unie. Odůvodnění považoval za nedostatečné a vzhledem k záměně pojmů karanténa a zákaz volného pohybu i za zmatečné a nepřesné. Namítal, že se nikterak nevypořádává s důvody, proč pro navracející se občany stanovuje tvrdší podmínky než pro zbytek osob pobývajících v České republice, jakož i s důvody zákazu s ohledem na to, že část „rizikových“ zemí či regionů je epidemiologicky bezpečnější než Česká republika.
17. Navrhovatel dále napadal povinnost podrobit se RT-PCR testu na přítomnost SARS-CoV-2 na vlastní náklady, stanovenou bodem I.2 ochranného opatření. Uvedl, že stejně jako není povinnost podrobit se RT-PCR testu při cestě z jednoho českého okresu do druhého, neměla by za současné epidemiologické situace být taková povinnost při cestě ze zahraničí. Namítal, že odpůrce není věcně legitimován pro takovýto požadavek, když není mnoho států v Evropě, které by měly výrazně horší epidemiologickou situaci než Česká republika, a tedy fakticky nehrozí zavlečení nemoci COVID-19 do České republiky. Navrhovatel namítal, že tento požadavek je taktéž neproporcionální. Poukázal na to, že podle údajů odpůrce se v období 10. 12. – 16. 12. jednalo o 185 pravděpodobně importovaných případů COVID-19, ze Švédska pouze 8, oproti desítkám nových případů v České republice za stejné období. Uvedl, že za jedinou přípustnou a proporcionální variantu, kdy je možné

požadovat RT-PCR test po navracejících se občanech v současné situaci je, pokud tento test bude bezplatný. Dodal, že obecně nezpochybňuje možnost požadovat při překročení státní hranice povinnost podrobit se RT-PCR testu na vlastní náklady, ale pouze za situace, že se bude jednat o cestu ze země, která je skutečně, nikoliv formálně epidemiologicky riziková v porovnání s Českou republikou a takováto cesta představuje skutečné riziko zavlečení nemoci dle díky § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Navrhovatel uvedl, že odpůrce v odůvodnění uvádí, že povinnost hradit si RT-PCR test na vlastní náklady je snahou o omezení volného pohybu osob, resp. odradit osoby od zbytečného cestování. Navrhovatel s tímto nesouhlasil; uvedl, že se jedná o nezákonné a neproporcionální omezení. Podle navrhovatele má být smyslem především ochrana obyvatelstva, nikoliv omezení cestování. Odpůrce tím navíc klade překážky pro návrat do vlasti, které jsou čl. 14 Listiny vyloučeny. Dodal, že je to také neproporcionální, jelikož pro osoby s nadprůměrnými příjmy se nejedná téměř o žádnou překážku, zatímco pro navrhovatele – toho času studenta – se jedná o zásah do rozpočtu.

18. Navrhovatel dále napadal bod III.1 ochranného opatření. Poukázal na bod 17 preambule Doporučení, bod 1 Doporučení a bod 13 Doporučení, s tím, že tyto nejsou ochranným opatřením respektovány. Poté uvedl počty nových případů za posledních 14 dní přepočtených na 100 000 obyvatel ke dni 15. 11. 2020 a ke dni 2. 12. 2020 a k 52. týdnu 2020. Namítal, že stanovení „rizikových“ a „bezpečných“ zemí je značně neproporcionální a ignoruje některé části Doporučení. Namítal, že odpůrce nejedná v souladu se zásadou proporcionality a zákazu diskriminace, a především vůbec nezohledňuje epidemiologickou situaci na svém vlastním území. Upozornil na to, že i přes výrazné změny průběhu epidemie v čase odpůrce nereagoval a nereaguje na vývoj epidemie. K tomu uvedl počty nakažených při postupném vydávání všech postupně napadených ochranných opatření, které stanovuje stejná pravidla pro stanovení „rizikové“ země (nově nakažených za posledních 14 dní při přepočtení na 100 000 obyvatel bylo 1586 dne 3. 11., 1 112 dne 16. 11. 2020, 560 dne 30. 11. 2020, 875 dne 30. 12.). Nesouhlasil s tím, že odpůrce považuje za rizikovou zemi takovou, u které je méně než 350 nově nakažených za posledních 14 dní při přepočtení na 100 000 obyvatel a za splnění dalších podmínek. Podle navrhovatele uvedené statistiky dokládají, že odpůrce absolutně nepřihlíží k vývoji situace na vlastním území a způsobuje výraznou neproporcionalitu stanovených pravidel. Uvedl, že je diskriminován oproti ostatním osobám pohybujícím se po České republice jen z důvodu pobytu mimo území České republiky a následného překročení státní hranice České republiky, a to i přesto, že by přicestoval ze státu s lepší epidemiologickou situací. Nepopíral právo odpůrce stanovit seznam „bezpečných“ zemí a netvrdil, že „rizikové“ státy by měly být pouze ty s „horšími čísly“. Uvedl však, že pokud se odpůrce rozhodne nějakou zemi označit za rizikovou, resp. neoznačit ji za zemi s nízkým rizikem nákazy ve vztahu k České republice, i přesto, že data o počtu nakažených říkají opak, měl by to řádně odůvodnit. Poukázal na to, že odpůrce nepřipustně vypustil část odůvodnění, která byla obsažena v ochranném opatření odpůrce ze dne 2. 10. 2020, týkající se hodnocení míry rizika nákazy onemocnění COVID-19 v uvedených zemích. Navrhl, aby byl bod III.1 ochranného opatření zrušen, a to především právě pro neproporcionalitu určování zemí s nízkým rizikem nákazy COVID-19, nedostatečného odůvodnění změny pravidel pro určování těchto zemí oproti předchozím ochranným opatřením a části odůvodnění, které odporují textu ochranného opatření.
19. Navrhl, aby byly zrušeny v ochranném opatření v hlavě I. body I.2, I.10, II. a III.1. Navrhovatel závěrem uvedl, že k dnešnímu dni došlo k výraznému posunu v napadených

bodech ochranného opatření a jeho odůvodnění ode dne původního návrhu týkající se původního ochranného opatření, přičemž tento posun z velké části respektuje navrhovatelovy výtky. Proto navrhl, aby mu i v případě zamítnutí návrhu byl vrácen soudní poplatek.

20. Odpůrce ve vyjádření ze dne 4. 12. 2020 nejprve upozornil, že pokud bude Švédsko zařazeno na seznam zemí s nízkým rizikem, ochranné opatření (soud konstatuje, že ke dni podání vyjádření se jednalo o ochranné opatření odpůrce ze dne 30. 11. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-40/MIN/KAN, ke kterému se vztahuje celé vyjádření odpůrce, které je však obsahově téměř totožné s ochranným opatřením, které je nyní předmětem řízení) se navrhovatele nebude žádným způsobem dotýkat a do jeho práv nebude nikterak zasaženo; v takovém případě nebude navrhovatel aktivně legitimován k podání návrhu.
21. Odpůrce byl přesvědčen, že disponoval a disponuje pravomocí k vydání ochranného opatření a že tuto pravomoc nepřekročil. Odkázal na § 68 odst. 1 a § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví a na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020-247. Dále uvedl, že usnesením vlády ze dne 30. 11. 2020 č. 1266 byl udělen předchozí souhlas s vydáním ochranného opatření; Městský soud v Praze však v odkazovaném rozsudku uvedl, že i bez udělení takového souhlasu by odpůrce měl k vydání mimořádného opatření pravomoc. Měl za to, že povinnosti stanovené v ochranném opatření nepředstavují natolik intenzivní zásah do základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem, jenž by *a priori* nemohl být realizován v rámci výkonu pravomoci a vybočoval z věcné působnosti odpůrce náležející mu v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví. Uvedl rovněž, že zavlečením se dle zákona o ochraně veřejného zdraví myslí jakýkoliv import nových případů z ostatních zemí, a to i v případě, že se onemocnění již na území České republiky vyskytuje. V případě opačného výkladu by totiž odpůrce mohl přijmout ochranné opatření pouze do okamžiku prvního výskytu onemocnění v České republice, což zcela jistě není účelem zákona o ochraně veřejného zdraví. Odmítl námitku navrhovatele, že není zákonem zmocněn zasahovat v případě vydání ochranného opatření do práv zaručených Listinou základních práv a svobod; uvedl, že ochranné opatření bylo vydáno na základě zákona a opět odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020-247.
22. Odpůrce dále vysvětlil povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest dle bodu I.10 ochranného opatření, a to v podstatě totožně jako v odůvodnění ochranného opatření. Zopakoval, že není stanovena povinnost nosit ochranu dýchacích cest v místě svého bydliště. K dalším navrhovatelem uvedeným případům poukázal na to, že osoby dle bodu II. ochranného opatření se nemohou pohybovat v přírodě, nemohou venčit domácí zvířata (pouze pokud žijí samy v domácnosti) a nemohou sportovat v jiném místě než v místě svého bydliště (doma). Co se týče cest uvedených v bodě II. ochranného opatření, není účelem, aby osoby nosily ochranné prostředky dýchacích cest, pokud se nacházejí samy v motorovém vozidle. Zdůraznil, že ochranné opatření je třeba vykládat dle jeho účelu a že na osoby dle bodu I.2 ochranného opatření se vztahuje i příslušné mimořádné opatření odpůrce stanovující obecnou povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest.
23. Vysvětlil, že omezení volného pohybu osob dle bodu I.2 ochranného opatření je zavedeno ze zcela jiných důvodů než omezení volného pohybu všech osob na území České republiky a vychází z Doporučení, zejm. z bodu 17. Uvedl, že Česká republika se rozhodla využít možnosti dané tímto Doporučením a zavedla povinnost podstoupení testu a „mírnější“ karantény, tedy stanovila výjimky z omezení volného pohybu v bodě II. ochranného

opatření. Uvedl, že tak bylo přistoupeno k umožnění výkonu zaměstnání v případě negativního výsledku testu, neboť možnost výkonu práce je pro mnohé osoby nezbytná k zajištění jejich příjmu, což ovšem nelze konstatovat o pobytu v přírodě.

24. K povinnosti podrobit se testu na vlastní náklady uvedl, že bod I.2 ochranného opatření představuje omezení volného pohybu osob ve smyslu Doporučení. Zopakoval, že se jedná o snahu omezit volný pohyb osob, a proto je stanovena povinnost úhrady testu na vlastní náklady. Účelem je ve své podstatě odradit osoby od zbytečného cestování, přičemž v případě hrazení testu z veřejného pojištění by povinnost podrobit se takovému testu nepředstavovala téměř žádné omezení. Uvedl, že je třeba vnímat, že díky v podstatě celosvětovému omezení mobility a záměrnému snižování možností mobility v rámci Evropské unie snad všemi členskými státy se míra importu ze zahraničí sice nemusí vnímat jako významná, ale to je dáno právě díky restrikcím v oblasti mobility. Dodal, že za současné situace je nutné zabránit jakémukoliv nárůstu případů, v tomto případě importem ze zemí, které jsou Evropskou unií označeny za rizikové. Zopakoval, že postup, který byl zvolen v bodě I.2 ochranného opatření, je plně v souladu s citovaným Doporučením. Pokud jde o povinnost podrobit se povinností stanoveným v bodech I.10 a II. ochranného opatření i v případě negativního výsledku testu, odpůrce vysvětlil, že inkubační doba onemocnění COVID-19 je v současné době stanovena na 10 dní. Uvedl, že je tak možné, že v prvních pěti dnech není onemocnění prostřednictvím RT-PCR testu detekováno. I v případě prvního negativního výsledku testu je proto nezbytné omezit volný pohyb po celou inkubační dobu. Poukázal na to, že stejný postup je aplikován v případě osob, které jsou vyhledány jako osoby v úzkém kontaktu s pozitivně testovanou osobou.
25. Odpůrce dále uvedl, že dle bodu III.1 ochranného opatření vytvořil seznam zemí s nízkým rizikem. Vyšel z Doporučení, ovšem Česká republika vytvořila svůj vlastní seznam zelených a oranžových zemí; ostatní země jsou červené a nenachází se na seznamu zemí s nízkým rizikem nákazy. Poté zopakoval podstatnou část odůvodnění ochranného opatření. Zdůraznil, že při zavedení omezení mobility zohlednil rozdíly mezi oranžovými a červenými zeměmi a přihlédl k současné epidemiologické situaci na svém území, když navýšil národní míru incidence o 200 případů na 100 000 obyvatel za posledních 14 dnů a zařadil tak některé země, které jsou dle Doporučení červené, na seznam s nízkým rizikem. Dodal, že červené země jsou označeny jako červené z důvodu naplnění objektivních kritérií kvůli nedobré epidemiologické situaci a je třeba k nim přistupovat jednotně. Pouze skutečnost, že červené země mohou mít nižší hodnoty než Česká republika, z nich nedělá země zelené a neznamená to, že neexistuje od obyvatel těchto zemí riziko dalšího importu nákazy. Uvedl rovněž, že Švédsko je dle bodu 10 Doporučení označeno červenou barvou a nesplňuje ani hodnoty stanovené pro tzv. oranžové země dle ochranného opatření.
26. Odmítl námitky týkající se nedostatečného odůvodnění ochranného opatření. Uvedl, že z odůvodnění je jasné, z jakých skutečností odpůrce při vydání ochranného opatření vycházel a na základě jakých úvah dospěl k závěru je vydat. Uvedl, že případný požadavek na odůvodnění napadených aktů v širším rozsahu je s ohledem na dynamičnost vývoje pandemie COVID-19 a poznatků o ní, jakož i množství kroků, které je v této souvislosti třeba přijímat, nerealizovatelný. V nynější krizové situaci je totiž nezbytné pod časovým tlakem a bez úplné znalosti všech detailů činit kroky vedoucí ke zpomalení šíření viru SARS-CoV-2 v populaci a záchraně životů osob v České republice. Upozornil na to, že před vydáním jednotlivých opatření naopak není možné na rozdíl od standardního

správního řízení shromáždit úplné a zcela objektivizované podklady. Vir se navíc postupně vyvíjí a mutuje, což mění jeho vlastnosti. Uvedl, že tento přístup k odůvodňování opatření v časech epidemie výslovně aprobejuje 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“. Dovodil, že odůvodnění příslušného opatření obecné povahy může být pouze velice stručné, když bez vedení řízení není možné v takto naléhavé situaci shromáždit podklady a informace, které by náležitě zpracování rozsáhlejšího odůvodnění umožňovaly. Odkázal v této souvislosti na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10 A 35/2020-264. Uvedl, že napadené body ochranného opatření z části vycházejí z Doporučení ze dne 13. 10. 2020, na které odůvodnění na několika místech odkazuje. Přičemž z odůvodnění je patrné, že došlo k navýšení hodnoty národní míry incidence pro zařazení zemí na seznam s nízkým rizikem z důvodu přihlédnutí k epidemiologické situaci na území České republiky, jakož i to, z jakého důvodu je nutné omezit volný pohyb osob po dobu 10 dní. Dodal, že případné striktnější požadavky na odůvodňování přijímaných opatření za dané situace by prakticky znemožňovaly činění nezbytných kroků směřujících ke zpomalení postupu pandemie na území České republiky. Totéž podle něj platí i pro případné rozsáhlé popisování v každém jednotlivém opatření, jak se v jednotlivých dnech vyvíjí extrémně dynamická situace spojená s COVID-19 a související nové odborné poznatky.

27. Odpůrce navrhl, aby soud návrh zamítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebo alternativně aby jej zamítl pro nedůvodnost.

III.

Posouzení návrhu

28. Soud předně konstatuje, že napadené ochranné opatření je opatřením obecné povahy. Soud v této souvislosti poukazuje 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 právě formou opatření obecné povahy (srov. rovněž např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020-44).
29. Městský soud v Praze přezkoumal napadené ochranné opatření jako opatření obecné povahy v intencích algoritmu, který v minulosti vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, a vycházel z něj i ve své další judikatuře. Tento algoritmus sestává z pěti na sebe navazujících kroků: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy); 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Soud však dodává, že tento algoritmus není využitelný plně a bez dalšího, neboť podle § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) je soud při rozhodování v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vázán rozsahem a důvody návrhu.
30. Na základě podaného návrhu tedy soud přezkoumal napadené ochranné opatření podle § 101a a násl. s. ř. s., a to v mezích navrhovatelem uplatněných návrhových bodů, přičemž

vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného opatření obecné povahy (101b odst. 3 s. ř. s.).

31. Soud uvádí, že ve věci nenařídil ústní jednání, neboť odpůrce se ve lhůtě stanovené soudem ve výzvě dle 51 s. ř. s. k nařízení ústního jednání nevyjádřil a navrhovatel s rozhodnutím soudu bez nařízení ústního jednání výslovně souhlasil. Ve věci nebyly účastníky řízení předloženy důkazy, které by soud byl povinen na ústním jednání za účelem řádného zjištění skutkového stavu provést. Navrhovatel sice do soudního spisu doložil dvě listiny, ale těmi osvědčoval toliko v návrhu řádně tvrzenou svou aktivní legitimaci v řízení; o níž neměl soud pochyb. Navrhovatelem doložené listiny však neměly žádný vliv na meritorní rozhodnutí ve věci; soudem ani nebyly listiny nikterak hodnoceny v rámci níže uvedeného právního posouzení věci.
32. Navrhovatel předně namítal nedostatek pravomoci odpůrce k vydání ochranného opatření a rovněž překročení jeho věcné působnosti, a to zejména ve vztahu k bodům I.10 a II. ochranného opatření. Soud se v systematické výše uvedeného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy proto nejprve zabýval otázkou, zda odpůrce postupoval v mezích své pravomoci, tj. zda mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). V návaznosti na přezkum pravomoci odpůrce se soud v rámci druhého kroku uvedeného algoritmu zabýval námitkou překročení věcné působnosti odpůrce, tj. posuzoval, zda odpůrce nejednal ultra vires. Soud konstatuje, že správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy); věcná působnost přitom znamená okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98).
33. Odpůrce svou pravomoc odvíjel od § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví, dle kterého Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví stanoví ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění, a rozhoduje o jejich ukončení. Provádění těchto opatření pak upravuje § 68 zákona o ochraně veřejného zdraví. Forma vydání ochranného opatření plyne z § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví. Soud konstatuje, že tato ustanovení tedy upravují postup orgánů ochrany veřejného zdraví při stanovení ochranných opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění ze zahraničí.
34. Ochranná opatření jsou svou povahou blízka mimořádným opatřením při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku, která upravují § 69 odst. 1, § 80 odst. 1 písm. g) a § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví. 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). Soud rovněž poukazuje na to, že zákon o ochraně veřejného zdraví neobsahuje přehled ochranných opatření, která je příslušný orgán ochrany veřejného zdraví oprávněn nařídít, jako je tomu v případě mimořádných opatření. Soud je nicméně přesvědčen, že i přes tyto odlišnosti je možné vyjít ze závěrů, ke kterým dospěl zdejší soud ve vztahu k mimořádným opatřením, zejména pak v rozsudcích ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020-247, a ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020-111. Ve vztahu k pravomoci odpůrce jako takové proto soud

uvádí, že neshledal, že by odpůrce vůbec, tj. za žádných okolností, nedisponoval pravomocí omezit vydáním ochranného opatření práva a svobody osob. Shora citovaná ustanovení § 68 a § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví svěřují odpůrci pravomoc stanovit ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění s celorepublikovým dopadem, aniž je blíže specifikují. Z dikce § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, z povahy ochranných opatření a z kontextu celého zákona je však zřejmé, že aby mohl být dosažen účel ochranných opatření, mohou jimi být omezena též základní práva a svobody, samozřejmě pouze v nejnútnejší míře. Lze proto tedy uzavřít, že odpůrce byl nadán pravomocí napadené ochranné opatření vydat.

35. Ochranné opatření však bylo vydáno poté, co vláda České republiky usnesením ze dne 30. 9. 2020, č. 957, v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona o bezpečnosti opětovně vyhlásila pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území České republiky nouzový stav na dobu od 00:00 hodin dne 5. 10. 2020 na dobu 30 dnů; od té doby vláda opakovaně rozhodla o jeho prodloužení. Vzhledem k tomu, že ochranné opatření bylo vydáno v době trvání nouzového stavu, bylo třeba zkoumat, zda pravomoc k vydání ochranného opatření vyplývající odpůrci ze zákona o ochraně veřejného zdraví nebyla vyhlášením nouzového stavu ovlivněna, případně sistována ve prospěch krizových opatření vlády vydávaných v režimu krizového zákona. Soud uvádí, že vlivem vyhlášení nouzového stavu na pravomoc odpůrce vydávat mimořádná opatření se zdejší soud již zabýval ve výše uvedených rozsudcích ze dne 23. 4. 2020, čj. 14 A 41/2020-111, ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10 A 35/2020-264 a ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020-247. Soud opakuje, že úvahy ve vztahu k mimořádným opatřením zcela jistě lze vztáhnout rovněž na ochranná opatření.
36. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020-111, zrušil některá mimořádná opatření odpůrce, kterými byla omezena svoboda pohybu všech osob na celém území České republiky a také stanoven rozsáhlý zákaz maloobchodního prodeje a poskytování služeb v provozovnách. Městský soud v Praze v části E. 2. b) tohoto rozsudku dospěl k závěru, že jím posuzovaná mimořádná opatření odpůrce byla nezákonná, neboť se jednalo o natolik široká omezení základních práv, že k jejich přijetí měla pravomoc pouze vláda v době nouzového stavu v souladu s čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti a prováděcím krizovým zákonem.
37. V rozsudku ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10 A 35/2020-264, pak Městský soud v Praze přisvědčil výše citovanému čtrnáctému senátu v závěru, že k rozsáhlému a plošnému omezení základních práv, jako je svoboda pohybu nebo podnikání, má pravomoc pouze vláda po vyhlášení nouzového stavu dle krizového zákona. Městský soud v Praze podotknul, že dělicí linii mezi opatřeními, která může přijmout Ministerstvo zdravotnictví na základě zákona o ochraně veřejného zdraví, a opatřeními, která může přijmout pouze vláda na základě krizového zákona, je třeba hledat v rozsahu pravomocí těchto orgánů dle obou zákonů. Přitom uzavřel, že žádný právní předpis nestanoví, že by pravomoc vyplývající odpůrci z § 80 písm. g) ve spojení s § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví byla odňata v případě vyhlášení nouzového stavu. Desátý senát zdejšího soudu vyjádřil přesvědčení, že Ministerstvo zdravotnictví si i v době nouzového stavu zachovává pravomoci výslovně mu svěřené zákonem o ochraně veřejného zdraví, nicméně pravomoci Ministerstva zdravotnictví nelze extenzivně vykládat tak, že zahrnují široká omezení základních práv, k nimž je výslovně zmocněna vláda v krizovém zákoně.

38. Na uvedené závěry navázal Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020-247, v němž posuzoval mimořádné opatření ukládající povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest. Uvedl, že opatření ukládající povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest není natolik intenzivním zásahem do základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem, jenž by a priori nemohl být realizován v rámci výkonu pravomoci a vybočoval z věcné působnosti odpůrce náležející mu v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví. Uvedl, že na rozdíl od věci vedené před zdejším soudem pod sp. zn. 14 A 41/2020 nebyl předmětem mimořádných opatření odpůrce paušální zákaz volného pohybu na území státu, ale „toliko“ příkaz činnosti k likvidaci epidemie v podobě nošení roušek. Přestože uvedeným mimořádným opatřením dochází k nikoli zcela nepodstatnému omezení adresátů předmětné povinnosti (fakticky v podobě stanovení podmínek realizace svobody pohybu), měl zdejší soud za to, že práva a svobody adresátů předmětného opatření obecné povahy nebyla omezena resp. zasažena způsobem natolik intenzivním, že by v souladu s čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti vyžadoval formu krizového opatření vlády. Soud shrnul, že pravomoc odpůrce nařídit mimořádným opatřením vydaným v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví nošení ochranných prostředků dýchacích cest nebyla vyhlášením nouzového stavu vyloučena.
39. V nyní projednávané věci navrhovatel namítal nedostatek pravomoci odpůrce s ohledem na vyhlášený nouzový stav zejména ve vztahu k bodu I.10 ochranného opatření, které se týká povinnosti nosit ochranné prostředky dýchacích cest, a bodu II. ochranného opatření, které ve vymezeném rozsahu zakazuje volný pohyb. Soud shodně s výše citovanými rozsudky Městského soudu v Praze, které se zabývaly mimořádnými opatřeními odpůrce, konstatuje, že rozsáhlé, plošné a typově intenzivní omezení základních práva a svobod, především pak svobody pobytu a pohybu nebo práva na obstarávání životních potřeb výdělečnou činností, ke kterým v souvislosti s epidemií koronaviru SARS-CoV-2 v České republice v posledních měsících docházelo a dochází, je ve výhradní pravomoci vlády, která je po vyhlášení nouzového stavu činí krizovými opatřeními vydávanými podle krizového zákona. O případ takového omezení práv se však v nyní posuzované věci rozhodně nejedná.
40. Pokud jde o povinnosti nosit ochranné prostředky dýchacích cest, soud se zcela ztotožňuje se závěry vyslovenými v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020-247, v němž zdejší soud dospěl k závěru, že pravomoc odpůrce nařídit mimořádným opatřením vydaným v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví nošení ochranných prostředků dýchacích cest nebyla vyhlášením nouzového stavu vyloučena. Poukázal přitom především na to, že ústavní zákon o bezpečnosti, ani zákon o ochraně veřejného zdraví stanovení povinnosti nošení ochranných prostředků dýchacích cest výslovně nepředvídají (v případě mimořádných opatření je tato povinnost nařizována na základě „zbytkového“ ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví). Uvedl dále, že tato povinnost není natolik intenzivním zásahem do ústavně zaručených práv a svobod, aby v souladu s čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti vyžadoval formu krizového opatření vlády. Soud shrnuje, že odpůrce byl oprávněn nařídit povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest i po vyhlášení nouzového stavu, a to jak formou mimořádného opatření, tak formou ochranného opatření.
41. Pokud jde o omezení volného pohybu osob, soud konstatuje, že se jedná o intenzivnější zásah do práv a svobod než v případě povinnosti nosit ochranné prostředky dýchacích cest. Ani v tomto případě však soud neshledal, že by se jednalo o natolik rozsáhlé, plošné a

typově intenzivní omezení základních práv a svobod, aby byla vyloučena pravomoc odpůrce podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Soud uvádí, že „masivní míra“ omezení práv a svobod nespočívá pouze v počtu adresátů daného ochranného opatření, jak naznačuje návrhovatel, ale rovněž i ve způsobu a intenzitě zásahu do těchto práv (vůči jakémukoliv množství adresátů). Soud konstatuje, že omezení základních práv a svobod, včetně svobody pohybu, je v ústavním zákoně o bezpečnosti a v krizovém zákoně výslovně předvídáno. Soud si je vědom toho, že v rozsudku ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020-111, Městský soud v Praze dospěl k závěru, že odpůrce nedisponoval dostatečnou věcnou působností k vydání daných mimořádných opatření, neboť v tomto řízení přezkoumávanými mimořádnými opatřeními bylo zasaženo do základních práv a svobod (včetně svobody pohybu) v nikoli malé míře. Ani z odůvodnění tohoto rozsudku však nelze dovodit, že vyhlášením nouzového stavu byly odpůrci odňaty veškeré jeho pravomoci dle zákona o ochraně veřejného zdraví a tyto byly svěřeny vládě v režimu krizového zákona. Městský soud v Praze se naopak v citovaném rozsudku ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020-111, podrobně zabýval mírou, v jaké byly základní práva a svobody omezeny, přičemž v jím projednávané věci se jednalo o razantní a plošné omezení základních práv a svobod. V odůvodnění citovaného rozsudku je poukazováno také na to, že nadále bylo plně v dispozici odpůrce činit úkony striktně spadající pod resort zdravotnictví, například vyčlenit lůžka ve zdravotnických zařízeních nebo zakázat návštěvy pacientů ve zdravotnických zařízeních; nepřislušelo mu však omezit na území celého státu svobodu pohybu všech jeho obyvatel a plošně zakázat (s výjimkami) maloobchodní prodej.

42. Soud konstatuje, že nyní posuzované ochranné opatření nelze považovat za natolik intenzivní a masivní zásah do základních práv a svobod, aby jeho vydáním odpůrce překročil svou pravomoc či věcnou působnost. Ochranné opatření je totiž třeba vnímat a vykládat v intencích jeho hlavního účelu tak, že spolu s mimořádnými opatřeními odpůrce a krizovými opatřeními vlády chrání veřejné zdraví, se snaží zabránit zavlečení onemocnění COVID-19 do České republiky. Přijímat opatření za tímto účelem je pak odpůrce výslovně zmocněn zákonem o ochraně veřejného zdraví, přičemž není vyloučeno, aby takto přijatá ochranná opatření byla svým obsahem blízká či dokonce na první pohled totožná s krizovými opatřeními, popř. mimořádnými opatřeními. Vláda a příslušné orgány ochrany veřejného zdraví totiž přijímají tato opatření za odlišným účelem, resp. reagují na nastalou situaci z jiného úhlu. Ochranné opatření nadto nelze považovat za jakkoliv „plošné“, když se vztahuje pouze na úzce vymezené osoby, přičemž jejich počet není rozhodný. Je však zřejmé, že se nevztahuje na všechny obyvatele České republiky, nýbrž na úzce vymezenou skupinu osob, tj. osob, které se po stanovenou dobu zdržují na území států, jenž nejsou vypočteny na seznamu států s nízkým rizikem výskytu onemocnění COVID-19. Skutečnost, že se ochranné opatření na tyto osoby vztahuje i po jejich vstupu na území České republiky, je dána inkubační dobou onemocnění COVID-19, před jehož zavlečením má právě toto ochranné opatření chránit. Ochranné opatření pak k těmto osobám přistupuje tak, že jsou jim stanoveny určité povinnosti a omezení, a to do doby, než prokazatelně nepředstavují riziko zavlečení onemocnění COVID-19 do České republiky.
43. Soud má přitom za to, že zásah do práv a svobod těchto osob v důsledku ochranného opatření ani není možné považovat za natolik masivní a intenzivní, aby k nim byla oprávněna pouze vláda. Povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest je jistě pro adresáty omezující, ovšem nikoliv nepřiměřené; jedná se „toliko“ o příkaz k nošení roušek,

kteřý přispívá k likvidaci epidemie. Navíc obecná povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest by adresáty ochranného opatření stíhala i bez tohoto ochranného opatření na základě příslušného mimořádného opatření, přičemž soud má za to, že uvedení této povinnosti v ochranném opatření je spíše jakési „připomenutí“ této povinnosti jeho adresátům, neboť obecnou povinnost „nosit roušky“ v podstatné míře nerozšiřuje. Omezení volného pohybu stanovené ochranným opatřením je pak také nutné vnímat jako pouhé doplnění k obecnému omezení volného pohybu stanoveného příslušným krizovým opatřením vlády, kterým byl (s určitými výjimkami) na území České republiky zakázán volný pohyb všech osob. Soud uvádí, že příslušné krizové opatření není jediné opatření, které omezuje volný pohyb osob; vedle tohoto plošného krizového opatření mají na svobodu pohybu vliv i další opatření. Tak např. dříve zmiňované mimořádné opatření stanovující povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest fakticky stanovuje podmínky realizace svobody pohybu, stejně jako mimořádná opatření stanovující podmínky návštěv ve zdravotnických zařízeních. Vezme-li soud v úvahu rozsah omezení svobody pohybu stanovený pro všechny osoby nacházející se na území České republiky, nepovažuje tyto „dodatečné“ zákazy vztahující se pouze na užší okruh osob, tj. na adresáty ochranného opatření, za omezení základních práv a svobod v masivní míře. Je zřejmé, že odpůrce ve snaze chránit všechny občany před zavlečením onemocnění COVID-19 do České republiky vzal v úvahu rizika související se vstupem osob na území České republiky, která svým specifickým charakterem vybočují z rámce „plošných“ opatření přijímaných vládou. Stejně jako jsou ve svém volném pohybu omezeny osoby, které byly v rizikovém kontaktu s osobou pozitivní na COVID-19, a to prostřednictvím karantény. Stejně jako nejsou nakonec pozitivní na COVID-19 všechny osoby, které byly v rizikovém kontaktu s osobou pozitivní na COVID-19, je zřejmé, že nejsou pozitivní na COVID-19 ani všechny osoby, které do České republiky vstoupí ze zahraničí. Přesto je důvod, aby u této užší části společnosti byla stanovena přísnější pravidla, tj. určitá omezení „nad rámec plošných opatření“. Soud v této souvislosti rovněž poukazuje na předchozí souhlas vlády s vydáním ochranného opatření; požadavek a udělení takového souhlasu však nemá na zákonnost ani ústavnost ochranného opatření v konečném důsledku žádný vliv.

44. Soud zároveň nemá pochybnosti o tom, že pojmem zavlečení je míněn jakýkoli import případů COVID-19 na území České republiky. Soud si je vědom toho, že onemocnění COVID-19 se v České republice již vyskytuje, a to ve značné míře, ovšem opačný, ryze doslovný jazykový výklad uplatňovaný navrhovatelem nedává smysl s ohledem na účel zákona o ochraně veřejného zdraví, jakož i jeho příslušných ustanovení. Pokud by byl argument navrhovatele doveden ad absurdum, postačoval by jediný výskyt daného onemocnění na území České republiky a již by nebylo možné ochranná opatření v tomto smyslu využívat; to ale jistě nebyl záměr zákonodárce. Soud uvádí, že nadto i jazykový výklad vede k chápání pojmu zavlečení ve významu dopravit či v kontextu epidemie (něco škodlivého) zanést, přičemž soud ani v tomto významu nespatřuje navrhovatelem tvrzenou podmínku neexistence zavlekaného onemocnění na příslušném místě (tj. v České republice).
45. Soud uzavírá, že odpůrce vydal ochranné opatření v mezích své pravomoci a působnosti dané mu příslušnými ustanoveními zákona o ochraně veřejného zdraví, která uvedl v záhlaví ochranného opatření.
46. Soud nad rámec pouze dodává, že navrhovatel neuplatňoval námitky proti procesnímu postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ochranné opatření se

ostatně vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy (§ 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví).

47. Dále soud přezkoumával obsah napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem, tedy v tomto případě s hmotným právem, jakož i to, zda odpůrce při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). Navrhovatel namítal především nepřezkoumatelnost ochranného opatření, jelikož měl za to, že odůvodnění ochranného opatření je nedostatečné a vágní, a to ve vztahu k bodům I.10, II. a III.1. Dodal, že odpůrce zaměňuje pojmy „karanténa“ a „zákaz volného pohybu“, a proto označil odůvodnění bodu II. rovněž za zmatečné a nepřesné. Nesouhlasil dále s bodem I.2, a to pokud jde o povinnost podrobit se na vlastní náklady RT-PCR testu; takové omezení považoval mj. za nezákonné; soud uvádí, že k této námitce se z důvodu přehlednosti vyjádří v části týkající se proporcionality ochranného opatření, v níž se bude bodem I.2 podrobněji zabývat.
48. Soud především konstatuje, že ačkoliv se opatření obecné povahy podle zákona o ochraně veřejného zdraví vydávají bez řízení o návrhu na opatření obecné povahy, neznamená to, že nemusejí obsahovat odůvodnění. Jen řádné odůvodnění rozhodnutí, ze kterého jsou zřejmé skutečnosti rozhodné pro jeho vydání, umožňuje jeho přezkum a vylučuje libovůli při jeho přijetí. Soud dodává, že na ochranná opatření vydávaná v době epidemie jistě nelze mít přepjaté formalistické požadavky; může postačovat i odůvodnění relativně stručné, vždy z něj však musí být zřejmé, z jakých důvodů dochází k omezování práv.
49. Napadené ochranné opatření má soud za podrobně a konkrétně odůvodněné, pokud jde o obecný popis opatření proti epidemiím a jejich cílů; rozbor epidemiologické situace v České republice v souvislosti s onemocněním COVID-19; shrnutí, jaká opatření byla a jsou přijímána v tomto ohledu v jiných státech; a vysvětlení, jak je situace koordinována na úrovni Evropské unie. Obsahuje též uvedení sledovaných cílů, a to jak v obecnější rovině (zpomalení šíření nemoci COVID-19, zplošťování křivky počtu osob nakažených koronavirem SARS-CoV-2, zabránění přeplnění kapacity nemocnic, zabránění explozivnímu rozšíření onemocnění COVID-19, snížení smrtnosti a četnosti těžkých průběhů infekce apod.), tak i v rovině konkrétnější ve vztahu k ochrannému opatření a jeho jednotlivým bodům.
50. K bodu I.10 ochranného opatření odpůrce sice stručně, ale zcela jednoznačně uvedl, že účelem povinnosti nosit ochranné prostředky dýchacích cest je zamezení přenosu onemocnění COVID-19. Vysvětlil, že tato povinnost je dle ochranného opatření stanovena pouze v situacích a po dobu dle bodu II. Poukázal na to, že je nezbytné v zájmu ochrany ostatních, aby osoby dle bodu I.2, které mají omezen volný pohyb na území dle bodu II., nosily ochranný prostředek dýchacích cest v rozsahu inkubační doby onemocnění v případech, kdy se pohybují mezi ostatními osobami. Právě proto je tato povinnost stanovena např. v případě cest do zaměstnání, nikoliv však v místě svého bydliště. Současně upozornil, že na všechny osoby v České republice se vztahuje i mimořádné opatření stanovující obecnou povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest, na jehož podrobné odůvodnění odkázal. Soud považuje takové odůvodnění za dostatečné a adekvátní povaze a rozsahu stanovované povinnosti.
51. K bodu II. ochranného opatření odpůrce konstatoval, že vychází z Doporučení a odcitoval čl. 17 Doporučení. Uvedl, že Česká republika se v případě zemí, které nejsou na seznamu

zemí s nízkým rizikem, rozhodla zavést povinnost podstoupení testu a „mírnější“ karantény do doby jeho výsledku. Uvedl, že Česká republika je oprávněna dle Doporučení zavést karanténu, která by spočívala v téměř absolutní nemožnosti opustit místo svého bydliště; rozhodla se však pro mírnější opatření a stanovila výjimky z omezení volného pohybu osob v bodě II. Soud připouští, že odůvodnění tohoto bodu je sice stručnější, ovšem s ohledem na již v úvodu zcela jasný odkaz na bod 17 Doporučení, z nějž odpůrce jednotlivá shora uvedená omezení odvozoval a vysvětloval, že se je snaží adekvátně přizpůsobit aktuálně nastalé situaci v České republice; taktéž s ohledem na deklarované základní cíle ochranného opatření; a celkové odůvodnění opatření je smysl a přijatá forma zavedených předmětných omezení naprosto zřejmý. Vzhledem k typu aktu, který je přezkoumáván, jakož i s ohledem na nesnadnou a výjimečnou dobu, v níž byl vydáván, nepřišlo soudu přiměřené, aby byly na rozsah a kvalitu odůvodnění ochranného opatření kladeny příliš vysoké požadavky, jež by ve své podstatě mohly být pro odpůrce právě s ohledem na náročnost a nepředvídatelnost regulované situace nesplnitelné a z ryze formálních důvodů by pak mohlo dojít až k zabránění vydávání potřebných ochranných opatření, což by bylo naopak v rozporu s jejich účelem rychlé a účinné úpravy vzniklé problematice situace. Soud zdůrazňuje, že zejména rychlost, resp. včasnost reakce odpůrce na nastalou situaci zásadním způsobem ovlivňuje míru efektivity přijatých opatření. Tedy podle názoru soudu je podstatné, že v dané věci není pochyb o tom, že odpůrce ochranné opatření vydal na základě relevantních podkladů, zjištění a úvah, a proto soud dospěl k závěru, že tento bod lze i v kontextu obsahu celého ochranného opatření přezkoumat. Pokud jde o navrhovatelem namítanou zmatečnost a nepřesnost v pojmech „karanténa“ a „zákaz volného pohybu“, soud uvádí, že daný odstavec je snad poněkud nepřesně formulovaný, ovšem nikoli nesrozumitelný či zmatečný. Z citace čl. 17 Doporučení vyplývá, že státy by mohly zavést karanténu, přičemž odpůrce se v návaznosti na toto doporučení rozhodl pro „mírnější“ karanténu, tj. pro omezení volného pohybu, které neznamena naprosté oddělení dané osoby od ostatních. Soud rovněž dodává, že formulace, že „Česká republika je... oprávněna dle Doporučení“ se může jevit jako trochu zavádějící, ovšem opět v kontextu celého ochranného opatření není pochyb o tom, že odpůrce svou pravomoc k vydání ochranného opatření odvozuje od zákona o ochraně veřejného zdraví, nikoliv od Doporučení. Tímto slovním obratem měl odpůrce zajistit v úmyslu toliko připomenout dotčenou úpravu v Doporučení s tím, že se při tvorbě ochranného opatření touto nechal inspirovat a přiměřeně z ní vycházel.

52. K bodu III.1 ochranného opatření soud konstatuje, že jej odpůrce odůvodnil dosti podrobně. Jednak vysvětlil obecnou úpravu roztrídění jednotlivých zemí do skupin označených odlišnými barvami (zelená, oranžová a červená), a to v závislosti na míře incidence a na počtu pozitivních testů na onemocnění ve smyslu Doporučení; a taktéž objasnil konkrétní postup, jakým byl v návaznosti na Doporučení nastaven seznam, resp. jeho kritéria v České republice. Uvedl, proč jsou kritéria pro oranžové a červené země dle ochranného opatření méně přísná než kritéria stanovená Doporučením; co to je národní míra incidence; jakož i to, že při stanovení národní míry incidence se přihlíží i k epidemiologické situaci v České republice; ta byla totiž oproti Doporučení navýšena o 200 případů na 100 000 obyvatel za posledních 14 dnů. Odpůrce rovněž vyložil, proč není možné, aby za země s nízkým rizikem byly označeny pouze země s horší nebo srovnatelnou epidemiologickou situací, než jaká je na území České republiky. Soud považuje odůvodnění tohoto bodu za zcela dostatečné a jasné, 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. Odpůrce přitom úvahy a důvody, které jej vedly k nastavení seznamu tímto způsobem, jasně a logicky vyložil.

53. Soud shrnuje, že shora zjištěné stručnější odůvodnění některých otázek v ochranném opatření není takovým nedostatkem, jež by v daném případě činil napadené ochranné opatření nepřezkoumatelným, soud tudíž shledal námitku nedostatečnosti odůvodnění, resp. nepřezkoumatelnosti ochranného opatření nedůvodnou.
54. Konečně bylo třeba posoudit, zda je ochranné opatření přiměřené, jelikož navrhovatel opakovaně namítal jeho neproporcionální a diskriminační povahu, a to v podstatě ve vztahu ke všem jím napadeným bodům ochranného opatření. Soud proto vyšel z tzv. testu proporcionality, který sestává ze tří kroků, a to vhodnosti (zda ochranné opatření vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl), potřebnosti (zda sledovaného cíle nelze dosáhnout mírnějšími prostředky, resp. zda spolu ochranné opatření a sledovaný cíl logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem) a přiměřenosti v užším smyslu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/11, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10 A 35/2020-264). Ve všech krocích testu proporcionality je přitom nutno mít na zřeteli zvláštní povahu epidemiologických opatření, která jsou přijímána na ochranu společnosti před potenciálně rozsáhlým a závažným nebezpečím v podobě šíření onemocnění COVID 19. Odpůrce se však i za této situace musí řídit omezeními vyplývajícími mu z ústavního pořádku a zákonů, a musí také respektovat práva dotčených subjektů.
55. Ke konkrétním shora citovaným argumentům navrhovatele soud uvádí následující. Pokud jde o povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest, jak je stanovena v bodě I.10, navrhovatel namítal, že je nepřiměřená, neúměrně tvrdší než pravidla stanovená pro zbytek osob zdržujících se na území České republiky, diskriminační a nadbytečná, když ani nerozšiřuje okruh osob, které mají být chráněny. Soud považuje námitku navrhovatele za nedůvodnou; jak již bylo uvedeno, ochranné opatření toliko rozšiřuje povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest nad rámec obecné povinnosti stanovené příslušným mimořádným opatřením. Vzhledem ke svému účelu ochranné opatření váže tuto povinnost stanovenou osobám uvedeným v bodě I.2 na situace a dobu podle bodu II.; oproti mimořádnému opatření nepředstavuje zásadně přísnější pravidla, spíše je stanovuje adresátům ochranného opatření „opakovaně“ s ohledem na odlišný účel ochranného opatření a ve vazbě na další omezení v ochranném opatření stanovená. Zároveň stanovuje tato přísnější pravidla (soud však konstatuje, že navrhovatelem namítaná „tvrdší“ pravidla vyplývají spíše z bodu II. než z bodu I.10) bez rozdílu pro všechny osoby, které do České republiky vstupují po pobytu v rizikových zemích a tudíž představují nebezpečí zavlečení onemocnění COVID-19 do České republiky; stejně jako jsou přísnější pravidla osobám stanovena např. z důvodu setkání s pozitivně testovanou osobou. Soud nepovažuje takováto omezení s ohledem na jejich preventivní účel za neúměrně tvrdší. Soud proto shledal toto opatření vhodným, potřebným i přiměřeným, současně jej nepovažuje za diskriminační.
56. K zákazu volného pohybu stanovenému bodem II. navrhovatel namítal, že je jako speciální k příslušnému krizovému opatření vlády neúměrně tvrdší než pravidla stanovená pro zbytek osob zdržujících se na území České republiky. Namítal, že toto opatření je neproporcionální a nadbytečné, a to i s ohledem na skutečnost, že část rizikových zemí je epidemiologicky bezpečnější než Česká republika. Soud uvádí, že opatření omezující volný

pohyb je jistě způsobilé dosáhnout sledovaného cíle, tj. vhodné; takové opatření je rovněž potřebné, když zatím není známo jiné fungující opatření dostatečně zamezující šíření tohoto onemocnění, a to právě v kombinaci s dalšími opatřeními jako je povinnost nosit ochranu dýchacích cest. Nejjistější ochranou před zavlečením a následným šířením onemocnění COVID-19 by pravděpodobně byl úplný zákaz volného pohybu po vstupu do České republiky, to by však v době vydání opatření s ohledem na aktuální epidemiologickou situaci nebylo přiměřené. Odpůrce proto sice přistoupil ve stanovené míře k uložení zákazu volného pohybu, přičemž vzhledem k tomu, že u adresátů ochranného opatření není jistota, že onemocnění COVID-19 do České republiky zavlékají, resp. zavlekli, stanovil z tohoto zákazu výjimky. Ty pak koncipoval tak, že jsou přísnější než obecný zákaz volného pohybu pro všechny osoby na území České republiky, ale přesto zohledňují základní potřeby adresátů, tj. obsahují cesty do zaměstnání a pohybu v rámci výkonu zaměstnání a cesty do výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti, včetně cest do vzdělávacích institucí a pohybu v rámci výkonu této činnosti, cesty nezbytně nutné k obstarávání základních životních potřeb, k zajištění péče o děti, cesty do zdravotnických zařízení apod. Neobsahují již však např. výjimky v podobě cest za účelem pobytu v přírodě, když to (po takto krátkou dobu) nepředstavuje nezbytnou potřebu. Soud uvádí, že takto koncipovaný zákaz není diskriminační ani nepřiměřený; účelem ochranného opatření je chránit před zavlečením COVID-19 do České republiky, čemuž tento zákaz slouží, aniž jeho adresátům zcela znemožňuje fungovat. Ostatní osoby na území České republiky toto riziko zavlečení z jiné země z logiky věci nepředstavují, a proto se na ně přísnější pravidla nad rámec obecného zákazu volného pohybu nevztahují. V této souvislosti je však zapotřebí neopomenout jeden ze základních cílů ochranného opatření, a tím je snaha přerušit souvislý epidemický proces a zastavit jej. Jak rovněž odpůrce upozornil v úvodu odůvodnění opatření, k rychlosti epidemického šíření nemoci v populaci přispívá i koncentrace lidí na jednom místě, tím pádem je zde vyšší možnost kontaktu s nakaženým člověkem a následně i vyšší riziko přenosu nemoci na další osoby. Ke zpomalení šíření nemoci určitě přispěje mimo jiné záměrné snižování mobility osob, čehož má být dosaženo i tímto ochranným opatřením, jímž jsou migrujícím osobám do/ze zahraničí kladeny do cesty určité překážky, jež je mají od zbytného cestování odradit. Soud proto neshledal ani tuto námitku navrhovatele důvodnou.

57. Pokud jde o povinnost podrobit se na vlastní náklady RT-PCR testu, jak je stanoveno v bodě I, navrhovatel namítal, že tento požadavek je neproporcionální. Za jedinou přípustnou a proporcionální variantu považoval bezplatný test. Namítal rovněž, že odpůrce nebyl k uvedenému požadavku věcně legitimován, když vzhledem k epidemiologické situaci je nebezpečnější cestovat z okresu do okresu v rámci České republiky než z většiny evropských států. Dodal, že tím odpůrce do jisté míry brání návratu občanů do vlasti. Odpůrce tuto povinnost odůvodnil tím, že i tento bod představuje omezení volného pohybu osob ve smyslu Doporučení. Snahou je opět omezit volný pohyb osob, a proto je stanovena povinnost úhrady testu na vlastní náklady, když účelem je de facto taktéž odradit osoby od zbytného cestování. Soud opakuje, že účelem ochranného opatření je chránit před zavlečením onemocnění COVID-19 do České republiky; není a nemůže jím být ochrana před zavlečením mezi jednotlivými okresy, neboť k tomu slouží jiné nástroje podle zákona o ochraně veřejného zdraví, popř. podle ústavního zákona o bezpečnosti a krizového zákona či dalších zákonů. Skutečnost, že v určitých zemích je epidemiologická situace lepší než v České republice, přitom neznamená, že při cestování z těchto zemí neexistuje riziko zavlečení onemocnění

COVID-19 do České republiky. Je samozřejmě třeba posuzovat, zda tyto země skutečně riziko představují, což však odpůrce činí prostřednictvím seznamu podle bodu III.1 ochranného opatření a příslušného sdělení odpůrce. Soud proto považuje stanovení povinnosti podrobit se testu RT-PCR za vhodné, jelikož je to v podstatě jediný způsob, jak zjistit, zda daná osoba onemocněla do České republiky zavlekla či nikoli; považuje je tudíž rovněž za potřebné. Soud shledává i povinnost hradit si testy na vlastní náklady rovněž za přiměřenou, neboť jinak by ani o žádnou překážku volnému pohybu nešlo, pomineme-li nutnost osobně se na testy dostavit. Odpůrce si byl vědom jisté finanční náročnosti při pořízení si testu RT-PCR (resp. Certifikátu o jeho absolvování obsahující jeho výsledek) na vlastní náklady; záleží však toliko na adresátech, zdali se rozhodnou k nákladům spojeným s cestováním připočítat i výdaje na RT-PCR testy či nikoliv. Přitom soud poukazuje na to, že Certifikát o absolvování testu RT-PCR vyžaduje za současného epidemického šíření nemoci COVID-19 většina států při překročení svých státních hranic, pokud migrující osoba jím nedisponuje je pak povinna pobývat v izolaci (karanténě), event. ji stíhají jiné povinnosti. Soud rovněž uvádí, že vzhledem k inkubační době onemocnění COVID-19 nemá skutečnost, že určitá osoba disponuje výsledkem testu, kterému se podrobila před příjezdem do České republiky, pro účely ochranného opatření zásadní význam. Soud dodává, že RT-PCR testy se cenově pohybují okolo 2 000 Kč, a proto podle soudu pro navrhovatele sice mohou představovat zásah do rozpočtu, jak namítal, nikoli však zásah podstatný, likvidační či dokonce nepřekonatelnou překážku návratu do vlasti. Navíc navrhovatel sám své majetkové poměry nikterak nespecifikoval, toliko obecně uvedl, že je student. Navrhovatel nadto odjel studovat do Švédska v době, kdy si již mohl a měl být vědom, že takové překážky při jeho (opakovaných) cestách mezi oběma zeměmi mohou nastat a že s nimi proto má počítat. Je zřejmé, že pokud by se epidemiologická situace ve Švédsku zlepšila, navrhovatel by tuto povinnost při návratu do České republiky neměl. Ochranné opatření totiž není nikterak namířeno proti navrhovateli či snad proti všem občanům v zahraničí, nýbrž pouze představuje ochranu - bezpečnostní reakci na špatnou epidemiologickou situaci v zahraničí a snaží se pouze zabránit zavlečení dalších případů nemoci do České republiky. V této souvislosti je potřeba připomenout, že ostražitost je zcela namístě, jelikož se do České republiky mohou právě migrací ze zahraničí zavléci nové, zmutované formy onemocnění COVID-19, což potvrzuje i aktuální epidemiologický vývoj; tudíž soud přijaté ochranné opatření, jímž je omezováno zbytné cestování, a sledují se zavlečené případy, považuje v současné situaci za naprosto přiměřené nastalým poměrům.

58. Navrhovatel dále namítal neproporcionalitu bodu III.1. Uvedl, že stanovení rizikových a bezpečných zemí je neproporcionální, ignoruje některé části Doporučení, je diskriminační a nereaguje na vývoj epidemie a situaci v České republice. Soud ani tuto námitku navrhovatele neposoudil jako důvodnou. Soud konstatuje, že z ochranného opatření vyplývá, že odpůrce stanovil seznam zemí v souladu s Doporučením, přičemž však přihlédl k epidemiologické situaci v České republice, když navýšil národní míru incidence o 200 případů. Odpůrce tak vyšel z kritérií doporučených Radou a přizpůsobil je současné epidemiologické situaci v České republice a v zahraničí. Tato 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. Soud tak dospěl k závěru, že i tento bod ochranného opatření je vhodný, potřebný a přiměřený, přičemž není nikterak diskriminační proti navrhovateli či zemi, v níž pobývá.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

59. Lze tak uzavřít, že návrhem napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v souladu se zákonem a judikaturou soudů, soud ve správním řízení neshledal ani procesní pochybení, která by měla za následek nezákonnost napadeného opatření obecné povahy, proto soud nedůvodný návrh podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.
60. Výrok o nákladech řízení pod bodem II. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť navrhovatel nebyl ve věci samé úspěšný a úspěšnému odpůrci však prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly. Soud pouze podotýká, že požadavek navrhovatele na vrácení jím uhrazeného soudního poplatku za návrh nelze podřadit pod žádný, zákonem č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění rozhodném, vypočtený důvod pro jeho vrácení; tudíž soudu není takovýto úkon zákonem o soudních poplatcích umožněn.

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu