



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobců: **a) nezl. L. V.**, zast. zákonnou zástupkyní Mgr. E. V., **b) Mgr. E. V.**, oba zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalované: **Krajská hygienická stanice kraje Vysočina se sídlem v Jihlavě**, se sídlem Tolstého 1914/15, Jihlava, proti nezákonnému zásahu žalované, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 4. 2021, čj. 30 A 177/2020-102,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaná **j e p o v i n n a** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení částku ve výši 5 260 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Davida Zahumenského, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci se žalobou u krajského soudu domáhali určení, že výzva a vynucování toho, aby žalobce a) absolvoval karanténu a PCR test na přítomnost covidu-19 ve dnech 15. - 17. 9. 2020, byl nezákonný zásah.

[2] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem rozhodl, že výzva žalované, aby žalobce a) ve dnech 15. - 17. 9. 2020 absolvoval karanténu a PCR test na přítomnost covidu-19, byla nezákonná (výrok I), zamítl žalobu ve vztahu k žalobkyni b) [výrok III], výrokem II, IV a V rozhodl o nákladech řízení.

[3] Krajský soud konstatoval, že žalovaná může nařídit podle § 64 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, protiepidemická opatření pouze rozhodnutím podle správního řádu (§ 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví). Žalovaná dne 15. 9. 2020 telefonicky kontaktovala žalobkyni b) a žalobcům z pozice orgánu ochrany veřejného zdraví oznámila, že žalobce a) je v karanténě a musí se dostavit k PCR testu, aniž byla jakákoli protiepidemická opatření dle § 64 zákona o ochraně veřejného zdraví ze strany žalované či ze strany poskytovatele zdravotních služeb vydána. Tím žalovaná uvedla žalobce v omyl a dopustila se nezákonného jednání. U žalobců totiž navodila zdání závaznosti vyřčených sdělení a nutnosti jejich respektování a dodržování, přestože pro to neexistoval zákonný podklad. Podle krajského soudu sdělení žalované směřovalo přímo vůči žalobci a). Zásah do práv žalobkyně b), která jej specifikuje jako nutnost pečovat o nezletilého žalobce a) po dobu, kdy byl nucen setrvat doma, je však podle krajského soudu pouze zásahem zprostředkovaným, který nepramení přímo z postupu žalované, ale je závislý i na jiných skutečnostech, např. na rozložení péče o nezletilého žalobce a) v rodině.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce a)

[4] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla výrok I rozsudku krajského soudu kasační stížností. Uvedla, že informace o karanténě a PCR testu byla žalobcům telefonicky sdělena dne 15. 9. 2020. Pouze v tento den proto mohlo dojít k nezákonnému zásahu. Další dny žalobci nebyli telefonicky kontaktováni. Podle názoru žalované se tedy jednalo se o jednorázový zásah s trvajícími účinky. Následná e-mailová komunikace nebyla faktickým nařízením karantény nebo PCR testu, ale představovala pouze vysvětlení k dotazům žalobkyně b). Podle stěžovatelky dokonce krajský soud na některých místech napadeného rozsudku shledává nezákonný zásah v telefonickém hovoru, a na některých místech směřuje nezákonný zásah do dnů 15. - 17. 9. 2020. Odůvodnění rozsudku je proto vnitřně rozporné. Stěžovatelka se také domnívá, že výrok I napadeného rozsudku neodpovídá zjištěnému skutkovému stavu, neboť stěžovatelka neohraničila karanténu a podrobení se PCR testu obdobím 15. - 17. 9. 2020.

[5] Podle stěžovatelky krajský soud nesprávně posoudil telefonický hovor jako nařízení karantény. Stěžovatelka i v následné e-mailové komunikaci s žalobkyní b) uváděla, že karanténu musí nařídit poskytovatel lékařských služeb žalobce a). Stěžovatelka v obecné rovině souhlasí s krajským soudem, že povinnost informovat praktického lékaře o výsledcích epidemiologického šetření nelze přenášet na fyzické osoby, jimž má být karanténa nařízena. V dané věci je ovšem třeba vzít v úvahu mimořádnou situaci, která v rozhodné době ohledně epidemie covid-19 panovala, a personální možnosti stěžovatelky. Prvořadým úkolem stěžovatelky bylo zmírnit dopady šíření epidemie covid-19. Stěžovatelka se proto domnívá, že případná újma způsobená žalobcům je v nepoměru s veřejným zájmem na ochraně veřejného zdraví.

[6] Stěžovatelka navrhl, aby NSS výrok I rozsudku krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalobce a) uvedl, že napadený rozsudek je věcně správný a jeho odůvodnění je dostatečné. Námitky stěžovatelky jsou mylné a nejsou způsobilé vést k závěru

pokračování

k nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Žalobce a) navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Žalobce a) navštěvoval v rozhodné době Mateřskou školu v Hamrech nad Sázavou. Dne 15. 9. 2020 obdržela žalobkyně b) e-mail z mateřské školy, že dne 4. 9. 2020 zde bylo dítě, které následně bylo 15. 9. 2020 pozitivně testováno na covid-19, a proto bude rodiče dětí kontaktovat hygienická stanice.

[10] Téhož dne telefonicky kontaktovala žalobkyni b) zaměstnankyně stěžovatelky paní K. a oznámila jí, že žalobce a) je v karanténě z důvodu kontaktu s pozitivně testovaným dítětem v mateřské škole a že bude muset absolvovat PCR test, jehož termín žalobkyni b) sdělí následující den. Žalobkyni b) bylo rovněž sděleno, že má kontaktovat dětskou lékařku, která jí vystaví karanténu, pokud by potřebovala ošetřovné. K dotazu žalobkyně b), zda obdrží písemné rozhodnutí o nařízení karantény, žalovaná odpověděla, že ona takové rozhodnutí nevydává.

[11] Dne 16. 9. 2020 matku žalobce a) - žalobkyni b) telefonicky kontaktovala opět paní K., že se má s žalobcem a) dostavit k odběru 18. 9. 2020 v odběrovém místě Nemocnice Nové Město na Moravě v čase mezi 12 - 13 hod. Ve správním spise je rovněž založena informace, že dne 16. 9. 2020 (v časech 13:18:42, 13:19:01 a 13:28:30) se stěžovatelka neúspěšně pokoušela telefonicky kontaktovat MUDr. U. (viz CD na č. 1. 5 správního spisu).

[12] Dne 17. 9. 2020 se žalobkyně b) spojila s MUDr. U., popsala jí situaci v mateřské škole a lékařka si poznamenala, kdy má jít žalobce a) na test. E-mailem z 18. 9. 2020 dětská lékařka sdělila žalobkyni b), že o epidemiologické situaci v mateřské škole nemá žádné bližší informace od stěžovatelky, proto nemůže posoudit správnost nařízených opatření. To potvrdila MUDr. U. i ve sdělení ze 7. 2. 2021 (viz č. 1. 62 spisu).

[13] Z e-mailové korespondence žalobkyně b) se stěžovatelkou je zřejmé, že stěžovatelka žalobkyni b) v e-mailu ze 17. 9. 2020 sdělila, že ona karanténu žalobci a) nenařizovala. Domnívala se, že k tomu je příslušná pediatrička. K nutnosti podrobení se PCR testu dodala, že žalobce a) je povinen dostavit se k indikovanému PCR testu. V daném e-mailu zaznělo: „*Pokud se nedostavíte, je KHS kraje Vysočina oprávněna Vám tuto povinnost uložit rozhodnutím, pokud se ani tomuto rozhodnutí nepodrobíte, je KHS kraje Vysočina oprávněna vynutit plnění této povinnosti prostředky danými příslušnou právní úpravou (např. předvedení Policií České republiky). Pokud byste uvedenou povinnost dobrovolně nesplnila, dopustila byste se současně přestupku dle § 92k odst. 3 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví*“ (viz č. 1. 8 správního spisu).

[14] Žalobci a) byla dne 22. 9. 2020 rozhodnutím uložena povinnost dostavit se k PCR testu.

[15] Podle zákona o ochraně veřejného zdraví o konkrétním druhu a způsobu provedení protiepidemických opatření (§ 64) rozhodne podle § 67 zákona o ochraně veřejného zdraví vůči konkrétním osobám buď orgán ochrany veřejného zdraví, nebo poskytovatel zdravotních služeb.

[16] V projednávané věci je sporné, zda výzva a vynucování toho, aby žalobce a) absolvoval karanténu a covid-19 test ve dnech 15. – 17. 9. 2020, představovaly nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Krajský soud dospěl k závěru, že se jednalo o nezákonný zásah, neboť telefonickým hovorem ze dne 15. 7. 2020 byla žalobci a) nařízena telefonicky karanténa a povinnost podrobit se PCR testu, ačkoli taková opatření podle § 64 zákona může stěžovatelka nařídit pouze rozhodnutím podle správního řádu.

[17] Stěžovatelka namítá, že a) s ohledem na specifickou situaci v dané době bylo možné nařídit zmiňovaná opatření i telefonicky a b) nejednalo se o trvalý zásah ve dnech 15. 9. - 17. 9. 2020, ale pouze o jednorázový úkon s trvalými účinky, neboť stěžovatelka telefonicky nařídila vybraná protiepidemická opatření žalobci a) pouze dne 15. 9. 2020.

[18] NSS předně konstatuje, že se ztotožňuje s posouzením věci krajským soudem. Krajský soud se věcí detailně zabýval a jeho odůvodnění NSS nemá co vytknout. V podrobnostech proto NSS odkazuje na napadený rozsudek.

[19] Pokud chtěla stěžovatelka uložit žalobci a) některé z protiepidemiologických opatření (§ 64 zákona o ochraně veřejného zdraví), musela o tom ve smyslu § 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví rozhodnout podle správního řádu (viz bod 52 napadeného rozsudku). Stěžovatelka však nevydala ve dnech 15. 9. - 17. 9. 2020 žádné rozhodnutí o nařízení karantény ani o povinnosti dostavit se k PCR testu. Proto je nutné posoudit, zda telefonický hovor ze dne 15. 9. 2020 lze vnímat jako nařízení karantény a povinnosti podrobit se PCR testu, nebo se jednalo o pouhé doporučení.

[20] Nelze než souhlasit s krajským soudem, že z telefonického hovoru ze dne 15. 9. 2020 by každá průměrně vzdělaná osoba pochopila, že stěžovatelka uložila žalobci a) povinnost setrvat doma v karanténě a podrobit se PCR testu. Stěžovatelka žalobkyni b) vysvětlila, proč musí žalobce a) setrvat v karanténě, od kdy dokdy má karanténa trvat, a sdělila jí také informace ohledně testování (viz záznam telefonického hovoru, který byl proveden jako důkaz při jednání před krajským soudem). Uvedené nelze chápat pouze jako doporučení či nezávazné sdělení.

[21] Krajský soud příležitostně odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, podle něhož správním orgánem zvolený způsob výkonu veřejné moci, který s sebou nese zásah do základních práv osob, musí odpovídat zákonu a obstat z hlediska principu proporcionality.

[22] Na tomto místě považuje NSS za vhodné doplnit, že telefonický pokyn stěžovatelky, kterým byla žalobci a) uložena povinnost setrvat doma v karanténě a podrobit se PCR testu, nelze pro absolutní nedostatek písemné formy považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. – je proto správný závěr krajského soudu, že se jedná o zásah (resp. pokyn) ve smyslu § 82 s. ř. s.

pokračování

[23] V projednávané věci tedy stěžovatelka omezila osobní svobodu žalobce a), a to nezákonným způsobem, jednala tzv. *ultra vires*. Protiepidemická opatření podle § 64 zákona o ochraně veřejného zdraví stěžovatelka tedy nařídila nezákonným způsobem a u žalobců navodila domněni závaznosti vyřčených sdělení a nutnosti jejich respektování a dodržování. Stěžovatelka se proto vůči žalobci a) dopustila nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. (podrobněji viz body 55 – 57 napadeného rozsudku).

[24] K námitce stěžovatelky, že v dané věci je třeba přihlédnout ke specifické situaci spočívající v nepříznivé epidemiologické situaci, kdy by musela denně vydat 600 - 1600 rozhodnutí, ačkoli k tomu neměla dostatečné personální zázemí, NSS uvádí, že si je vědom nelehké situace stěžovatelky a její postup je do značné míry pochopitelný. NSS ovšem nemůže rezignovat na znění zákona a případně dotvářet zákon tím, že by vytvářel výjimky, kdy není třeba rozhodnutí podle § 67 zákona o ochraně veřejného zdraví vydávat, neboť nemůže nahrazovat roli zákonodárce (srov. např. rozsudek ze dne 7. 8. 2018, čj. 8 Afs 25/2018-32, bod 27).

[25] Stěžovatelka dále namítla, že krajský soud daný zásah posoudil jako trvající, ačkoli se jednalo o jednorázový zásah s trvajícím účinkem. NSS předně podotýká, že toto rozdělení nezákonných zásahů je podstatné především z hlediska běhu lhůt k podání zásahové žaloby (viz např. rozsudky NSS ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Aps 1/2013-51, ze dne 25. 4. 2019, čj. 9 As 83/2019-35, či ze dne 21. 1. 2021, čj. 9 As 55/2020-54, obecně k oběhu lhůt k podání zásahové žaloby viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS). Včasnost podání žaloby ovšem v dané věci není sporná. NSS proto jen stručně konstatuje, že v projednávaném případě se jednalo o trvající zásah. Stěžovatelka u žalobců vyvolala dojem, že žalobce a) je povinen podrobit se PCR testu a do té doby zůstat doma v karanténě. Telefonickým hovorem ze dne 15. 9. 2020 tedy stěžovatelka vyvolala stav, který trval až do 17. 9. 2020, tedy do doby, než bylo matce žalobce a) – žalobkyni b) – e-mailem stěžovatelkou sděleno, že „*karanténu Vašemu synovi nenařizovala*“, resp. do doby, kdy se žalobce a) měl dostavit k provedení PCR testu (18. 9. 2020). V odůvodnění krajského soudu přitom NSS neshledává žádný rozpor. Telefonátem ze dne 15. 9. 2020, kdy byla nezákonným způsobem uložena žalobci a) povinnost zůstat v karanténě a podrobit se PCR testu, byl vyvolán nezákonný zásah, který trval až do 17. 9. 2020.

[26] V tomto nešťastném případě je třeba vyzdvihnout to, že i přes nezákonné jednání stěžovatelky žalobce a) zodpovědně setrval doma v karanténě, aby předešel případnému šíření nemoci covid-19, přestože to i pro jeho rodinu nepochybně znamenalo značná omezení (v podrobnostech lze i v tomto směru odkázat na rozsudek krajského soudu).

[27] Jak ovšem již NSS uvedl, jednání stěžovatelky je s ohledem na situaci panující v té době do jisté míry lidsky pochopitelné. Zákonná úprava a ani jiná systémová opatření zjevně nepředpokládala stav, jaký v té době nastal v souvislosti s šířením nemoci covid-19, a stěžovatelka byla chtě nechtě objektivně nucena postupovat nestandardně (a v tomto případě bohužel i nezákonně). Přes závěr o nezákonnosti posuzovaného zásahu tak NSS jednání stěžovatelky v této věci nevnímá jako její selhání (či selhání její konkrétní zaměstnankyně), ale spíše jako důsledek dosavadní zákonné úpravy a určitých systémových nedostatků.

[28] Na závěr zbývá v této souvislosti pro úplnost dodat, že NSS s ohledem na okolnosti této věci zvažoval při hodnocení nezákonnosti daného zásahu též míru jeho intenzity. Při posouzení této otázky však NSS dovodil, že nezákonné uložení povinnosti, která představuje zásadní omezení práva svobodu pohybu v délce několika dní, nelze považovat za zásah jen mírné intenzity, který by jen minimálně zasáhl do práv stěžovatele a).

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a proto je povinna nahradit úspěšným žalobcům náklady zastoupení. Advokát v dané věci učinil jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Dále advokátovi náleží paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Advokát současně zastupoval dvě osoby, a proto mu podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu náleží mimosmluvní odměna snižená o 20 %. Výsledná částka činí 5 260 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 31. srpna 2021

Ondřej Mrákota
předseda senátu