



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudců Mgr. Věry Jachurové a Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

navrhovatele: **New Czech Education s.r.o.**, IČO: 04250133
se sídlem Znojmo, Pražská sídliště 4A/2407

zastoupený Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem
se sídlem Brno, třída Kpt. Jaroše 19223

proti

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

o návrhu na zrušení článku I., bodů 14-16 a článku III., bodu 1 opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví ze dne 6. 12. 2021 č.j. MZDR 20599/2020-134/MIN/KAN

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Návrhem podaným u Městského soudu v Praze se navrhovatel (původně) domáhal zrušení opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví ze dne 2. 10. 2020 č.j. MZDR 20599/2020-32/KAN/MIN.
2. V návrhu ke své aktivní legitimaci a dotčenosti na svých právech uvedl, že je obchodní společností, jež provozuje jazykovou školu, která je především orientovaná na výuku českého jazyka pro cizince (<https://educan.cz/>). Nabízí mimo jiné pomaturitní roční studium anglického nebo ruského jazyka. Přípravuje skupiny i jednotlivce na jazykové certifikáty, maturitu nebo pracovní pohovory. Každoročně k němu přijíždějí studovat

český jazyk studenti ze zemí bývalého sovětského bloku, aby se mohli intenzivně připravit ke studiu na VŠ v České republice. Země, odkud cestují studenti do jazykové školy navrhovatele, nejsou uvedeny na seznamu tzv. bezpečných zemí podle sdělení Ministerstva zdravotnictví ze dne 2. 10. 2020 č.j. MZDR 20599/2020-33/MIN/KAN.

3. V důsledku v návrhu označeného opatření obecné povahy nemohou studenti navrhovatele pocházející z Ruské federace a dalších zemí získat víza a přicestovat do České republiky. Navrhovatel odkázal na k návrhu přiložené vyjádření ministerstva vnitra ze dne 14. 8. 2020, v němž ve vztahu k předcházejícímu, obsahově podobnému opatření ministerstva zdravotnictví bylo potvrzeno, že *ochranné opatření umožňuje také žadatelům o dlouhodobé vízum za účelem jiné vzdělávací aktivity než „studium“ na zastupitelských úřadech ČR žádost podat. Je však pravdou, že takové vízum zatím nebude do cestovního dokladu vyznačeno.* Navrhovatel též odkázal na printscreeny odpovědi z ministerstva zahraničních věcí – konzulátu v Jekatěrinburgu a text, který je na webu zastupitelského úřadu, z nichž lze rovněž doložit, že aktuálně nelze přijímat žádosti o víza za účelem jiné vzdělávací aktivity. Dokonce i studenti, kteří již víza získali, nemohou do České republiky přicestovat, protože úřady jim s odkazem na přijaté opatření odmítly vlepit víza do pasu s odůvodněním, že jsou studenti jazykových škol a nikoli škol vysokých. Navrhovatel poukázal na to, že mu hrozí ekonomická likvidace, pokud nebude moci ve svém podnikání pokračovat.
4. Navrhovatel dále uvedl, že v návrhu označené opatření obecné povahy bylo vydáno za trvání nouzového stavu, přičemž nebyla splněna povinnost členů vlády požádat vládu o předchozí souhlas k vydání tohoto opatření. Tento důvod musí podle navrhovatele vést k závěru o nezákonnosti opatření.
5. V dalším návrhovém bodu navrhovatel namítl absenci pravomoci odpůrce k vydání předmětných opatření. Uvedl, že pravomoc k vydání tak závažného opatření nelze dovodit na základě § 68 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „ZOVZ“). V tomto ustanovení není obsaženo zmocnění pro vydávání příkazů a zákazů, které jsou obsaženy v předmětném opatření, které tak bylo vydáno *ultra vires*. Podle navrhovatele absentuje i funkční příslušnost, neboť předmětné opatření nebylo vydáno hlavním hygienikem ČR, který ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví vystupuje jako orgán Ministerstva zdravotnictví (§ 80 odst. 8 ZOVZ).
6. Navrhovatel dále namítl nedostatečné odůvodnění předmětného opatření. Uvedl, že požadavek na odůvodnění opatření je v přímé souvislosti s tím, zda je dané opatření přiměřené. Bez patřičného odůvodnění není možné zjistit, zda skutečně bylo potřeba jakkoli omezit práva navrhovatele takovým způsobem, že to dokonce zasahuje do řady jeho práv. Opatření nijak nevysvětluje, z čeho vycházejí uváděná data, když se jedná o data, která obsahovala opatření vydávaná během jara 2020, kdy ještě nebylo k dispozici tolik dat ohledně onemocnění. Nyní je ale tyto údaje nutno odmítnout jako zastaralé a překonané.
7. Předmětné opatření není podle navrhovatele přiměřené sledovanému cíli, je zmatečné, nekonceptní a nekonzistentní. Adekvátním způsobem nevysvětluje, proč jsou stanoveny výjimky, například proč do České republiky mohou přicestovat osoby za účelem studia na VŠ, ale již ne do soukromé jazykové školy. Otázku proporcionality postupu odpůrce není možné posuzovat izolovaně, je zapotřebí se podívat také na to, jakým způsobem orgány

státu již v minulosti reagovaly a reagují na epidemiologickou situaci. Jako příklad navrhovatel uvedl postup při vyhlášení epidemie tzv. prasečí chřipky, kdy nebyl vyhlášen nouzový stav, nebyla vydána ani celostátní omezení podle ZOVZ. Rovněž poukázal na kontext s chřipkou z roku 1995, kdy zemřelo jen v ČR 12 000 lidí, 90 000 mělo vážnější průběh a nakazilo se okolo 11 % obyvatel, exces v úmrtí byl 6 000. Přitom nikdo nikoho nechránil, vše v podstatě fungovalo, nikdo nepamatuje celorepublikové omezování hromadných akcí. Přijatá opatření snad sledují legitimní cíl, ale není dáno ani kritérium potřeby, natož pak vhodnosti. Pokud by potřeba vyplynula z doporučení odborníků a vláda, resp. ministerstvo by občanům situaci vysvětlilo, občané by následovali rozumné doporučení, které by dostali. Pokud je totiž možné řešit situaci doporučením, není na místě vydávat zákazy a příkazy.

8. V posledním návrhovém bodu navrhovatel namítl nedostatek vedení spisové dokumentace s tím, že odborné podklady, z nichž odpůrce vychází, musí být součástí správního spisu, který musí splňovat požadavky správního řádu a dalších předpisů. Navrhovatel, i pokud by neměl právo do spisu u odpůrce nahlížet jako účastník řízení, které je vedeno o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, musí mít možnost se s kompletním spisem (obsahujícím všechny podklady) seznámit v řízení před soudem.
9. V podání ze dne 16. 12. 2020 označeném jako doplnění argumentace navrhovatel uvedl, že celá „pandemie“ a ničení svobody a celých národů stojí a padá na RT-PCR testech. Podle počtu pozitivních případů se vlády rozhodují, jestli spustí lockdown nebo jiná opatření. Navrhovatel odkázal na studie, vyjádření odborníků a rozhodnutí lisabonského soudu, která ukazují, že PCR testy jsou ke zhodnocení toho, zda člověk onemocněl infekcí covid-19, bezcenné.
10. V podání ze dne 22. 12. 2020 označeném jako doplnění žaloby navrhovatel poukázal na to, že v rozporu s usnesením vlády ze dne 30. 9. 2020 č. 957, konkrétně pak čl. II., bodem 2 nebyl ve vztahu k naposledy napadenému opatření dán předchozí souhlas vlády, jak dané usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu vyžaduje. Ochrané opatření bylo schváleno teprve *ex post* dne 21. 12. 2020, a jde tak o další důvod nezákonnosti. Dodal, že zákon nevyžaduje předchozí schvalování opatření vydávaných odpůrcem. Pokud ale vláda pro dobu trvání nouzového stavu takovou podmínku stanoví, je její nerespektování důvodem pro konstatování nezákonnosti opatření a jeho zrušení.
11. Usnesením ze dne 14. 1. 2021 č.j. 15 A 116/2020-184 soud připustil změnu návrhu spočívající ve skutečnosti, že předchozí napadené opatření bylo zrušeno a nahrazeno novým opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 4. 1. 2021 č.j. MZDR 20599/2020-45/KAN/MIN. Zároveň soud návrh odmítl.
12. Rozsudkem ze dne 30. 6. 2021 č.j. 3 As 2/2021-48 (dále též „zrušující rozsudek NSS“) Nejvyšší správní soud zrušil usnesení ze dne 14. 1. 2021 č.j. 15 A 116/2020-184 a věc vrátil Městskému soudu v Praze. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že jakkoli příslušná ustanovení opatření odpůrce neukládají přímo navrhovateli žádné povinnosti, jeho konkrétní, srozumitelná nikoli *a priori* nelogická či nemyslitelná tvrzení, že (a proč) je příslušnou úpravou (byť i jen zprostředkovaně) dotčen na svém (ústavně zaručeném) právu na podnikání, respektive provozování své ekonomické činnosti, tedy na svém vlastním hmotném právu, jsou pro založení jeho aktivní procesní legitimace ve vztahu k příslušným

částem napadeného opatření dostačující. Městský soud v Praze je proto povinen se v dalším řízení zabývat napadeným opatřením po věcné stránce. Skutečnost, že je navrhovatel ve vztahu k příslušným opatřením aktivně procesně legitimován, nicméně dle Nejvyššího správního soudu nikterak nepresumuje, že navrhovateli svědčí rovněž aktivní legitimace věcná, tedy že jeho návrh je věcně důvodný. S ohledem na relevantní tvrzení o dotčení na hmotném právu se Městský soud v Praze musí vypořádat rovněž s námitkami, jimiž navrhovatel brojil proti procesu přijímání napadeného opatření.

13. Usnesením ze dne 7. 10. 2021 č.j. 15 A 116/2020-326 soud v intencích zrušujícího rozsudku NSS připustil změnu návrhu provedenou podáním navrhovatele ze dne 13. 9. 2021, která se týkala změny původně napadeného opatření a jeho nahrazení novým opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 10. 9. 2021 č.j. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN. Soud současně navrhovatele vyzval, aby návrh doplnil o relevantní tvrzení o své aktivní věcné legitimaci, a to zejména s ohledem na navazující změnu opatření provedenou opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 27. 9. 2021 č.j. MZDR 20599/2020-120/MIN/KAN.
14. Navrhovatel na výzvu soudu reagoval podáním ze dne 18. 10. 2021, v němž navrhl, aby soud zrušil čl. I., bod 14-17 a čl. III., bod 1-2 opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 10. 9. 2021 č.j. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN ve znění opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 27. 9. 2021 č.j. MZDR 20599/2020-120/MIN/KAN a ve znění opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 29. 9. 2021 č.j. MZDR 20599/2020-121/MIN/KAN (dále jen „napadené opatření“).
15. Ve vztahu k čl. I., bodům 14-16 napadeného opatření uvedl, že stále trvá na dotčenosti na svých právech a nezákonnosti opatření. Odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 9. 2021 č.j. 18 A 70/2021-130, v němž soud zejména konstatoval, že: *„Osmnáctý senát se přitom shoduje s právním názorem vyjádřeným v rozhodnutí šestého senátu zdejšího soudu a shodně jako on je přesvědčen, že odůvodnění takového odlišného zacházení se zájemci o kurzy jazykové a odborné přípravy na studium na vysoké školy z třetích zemí založené nikoli na zaměření kurzu, který zamýšlejí absolvovat, jeho skutečném obsahu, či osobě jejich faktického poskytovatele, nýbrž toliko na osobě tento kurz formálně zaštiťující, neobstojí a neumožňuje soudu v návaznosti na to věcně přezkoumat důvodnost s tím úzce souvisejících námitek spadajících pod čtvrtý a především pátý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy.“* Navrhovatel měl za to, že toto neodůvodněné rozlišování stále trvá. Zvláštní výjimka je stanovena podle čl. I., bodu 14 římská III., písm. i) pro studium podle § 64 zákona 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb.“). Přitom v odůvodnění napadeného opatření je uvedeno, že studium na jazykové škole, na rozdíl od studia na vysoké škole, pod definici § 64 zákona č. 326/1999 Sb., nespadá. Nadále tedy pokračuje diskriminační zacházení s navrhovatelem a jeho studenty oproti vysokým školám.
16. Navrhovatel dále uvedl, že v Ruské federaci se sice otevřely i pro jeho studenty konzuláty, ale jsou osekány kvóty zahraničním studentům, a především jazykovým kurzům – za účelem „ostatní“ se otevírá a registruje velmi málo termínů pro podání víza. Z jakého je to důvodu, navrhovatel neví, ale je to fakt a je to podstatné znevýhodnění oproti vysokým školám.

17. Navrhovatele paralyzovaly restriktce, které se táhly od roku 2020, takže ve školním roce 21/22 má nyní 30 % studentů oproti situaci v minulém roce. Studenti podávali přihlášky na kurzy VŠ, aby měli jistotu přednostního práva ve vízovém procesu. Navrhovatel znovu buduje důvěru v jeho kurzy a výuku. Studenti mohou studovat online, ale potřebují být v živém prostředí, a to jim navrhovatel nabídnout ani přislíbit nemohl a v podstatě ani nyní takovou jistotu navrhovatel nemá.
18. Ve vztahu k čl. I., bodu 17 napadeného opatření navrhovatel uvedl, že toto ustanovení ukládá přímo povinnosti navrhovateli. Přitom se nejedná o oprávnění, která by bylo oprávněno nařizovat ministerstvo zdravotnictví, neboť zde není přímá návaznost na protiepidemiologická opatření. Jedná se o pravidla, která spíše spadají do rezortu ministerstva vnitra či ministerstva zahraničních věcí.
19. Ve vztahu k čl. III., bodům 1 a 2 napadeného opatření navrhovatel namítl, že zatímco pro členské státy EU jsou uvedena přezkoumatelná kritéria, při kterých je země zařazena na seznam zemí s nízkým rizikem výskytu onemocnění covid-19, pro nečlenské státy EU taková jasná kritéria stanovena nejsou. Pro navrhovatele je přitom zcela zásadní, zda země, ze kterých pocházejí jeho studenti, budou či nebudou zařazeny mezi tzv. zelené země. To se odráží v celé řadě dalších ustanovení napadeného opatření. Podobně se odráží také to, zda bude země uvedena jako země se středním rizikem či v jiné kategorii, jelikož pro země jako je Rusko, Ukrajina a další jasná kritéria stanovena nejsou.
20. Odpůrce ve vyjádření k podání navrhovatele ze dne 18. 10. 2021 ohledně případného věcného posouzení obsahu napadeného opatření předně s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2011 č.j. 6 Ao 7/2010-73 zdůraznil základní principy, kterými je takový výjimečný postup veden. Vyzdvihl, že v praxi by měl soud v rámci testu proporcionality postihovat pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření, která jsou jen formálně v souladu se zákonem, nikoli však případy, kdy v rámci zákona je možné vícero řešení daného problému a soud pouze dospěje k závěru, že lepší by bylo jiné řešení než to, které bylo v dané věci přijaté příslušným orgánem. Situace týkající se zcela nové a bezprecedentní epidemie mimořádně nebezpečného koronaviru SARS-CoV-2 je třeba posuzovat komplexně. Nejen tato pandemie, ale i odborné poznatky o ní se dynamicky vyvíjí, a informace a podklady, které jsou běžně dostupné pro provedení správního uvážení, tedy za dané situace nejsou zcela k dispozici. Na to myslí § 94a odst. 2 ZOVZ a § 2 odst. 6 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), pokud předpokládá a stanoví, že „epidemické“ opatření se vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Odpůrce při přijímání svých opatření preferuje ochranu života a zdraví osob coby nejdůležitějších základních hodnot, avšak při současné snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti. V případné nejasnosti o šíření či vlastnostech koronaviru se navíc odpůrce s ohledem na princip náležité opatrnosti nespolehá na to, že nastane optimističtější varianta (například že vir nebude postupovat tak rychle nebo že onemocnění nebudou tak závažná a úmrtí tak četná).
21. Princip proporcionality tedy odpůrce při přijímání mimořádných opatření (s určitým zjednodušením) provádí tak, že zhodnotí současný stav šíření onemocnění COVID-19 na území ČR. Na základě dostupných skutečností a při zohlednění dostupných vědeckých znalostí pak dojde k odhadu rizika šíření onemocnění COVID-19 na zdraví a životy osob.

Pokud je výsledek neuspokojivý a riziko šíření onemocnění COVID-19 v populaci je příliš vysoké, jsou identifikována různá opatření, která by mohla šíření onemocnění COVID-19 zpomalit a zmírnit dopady jeho šíření na zdraví a životy osob. Při volbě vhodných opatření volí odpůrce a další orgány krizového řízení ty, které dle jejich názoru v rozsahu jejich diskrece v nejvyšší míře zpomalují šíření koronaviru SARS-CoV-2, resp. onemocnění COVID-19, a zároveň co nejmenším způsobem negativně dopadají na obyvatelstvo a práva osob.

22. K námitce absence pravomoci a překročení věcné působnosti odpůrce připomenul, že touto problematikou se opakovaně zabýval Městský soud v Praze, například v rozsudku ze dne 31. 3. 2021 č.j. 18 A 16/2021-149 nebo rozsudku ze dne 20. 10. 2021 č.j. 18 A 71/2021-180, přičemž nikdy neshledal, že by při vydávání ochranných opatření, které upravují podmínky pro vstup na území ČR, překročil svou pravomoc nebo věcnou působnost.
23. Co se týká námítky absence funkční příslušnosti ministerstva zdravotnictví vydat napadené opatření, odpůrce uvedl, že i tato námitka byla soudy opakovaně shledána nedůvodnou, například ji takto posoudil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 31. 8. 2020 sp. zn. 18 A 22/2020.
24. K námitce nedostatečného odůvodnění napadeného opatření odpůrce předně konstatoval, že dle § 94a odst. 2 ZOVZ se epidemické opatření obecné povahy na základě tohoto zákona vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. S ohledem na potřebu urgentního řešení, které epidemické situace vyžadují, tedy není třeba před vydáním příslušných opatření obecné povahy shromažďovat podklady ani vést spis jako ve standardním správním řízení, a není ani vyžadováno předchozí uveřejnění návrhu opatření obecné povahy k připomínkám a námitkám dotčených osob ve smyslu § 172 správního řádu. Z toho se podává, že odůvodnění příslušného opatření obecné povahy může být každopádně pouze velice stručné, neboť bez vedení řízení totiž není jednoduše možné v takto naléhavé situaci shromáždit podklady a informace, které by náležité zpracování rozsáhlejšího odůvodnění umožňovaly. Odůvodnění napadeného opatření přesto, že může být velice stručné, podrobně vysvětluje, proč byla zvolena přijatá opatření.
25. K námitce nevedení správního spisu odpůrce znovu poukázal na § 94a odst. 2 věta druhá ZOVZ s tím, že Městský soud v Praze tuto otázku odpůrci v rámci přezkumu opatření obecné povahy nevytkl. Proto z logiky věci a z důvodu potřeby flexibilně reagovat na epidemiologickou situaci správní spis neobsahuje a ani *de iure* nemusí obsahovat žádné podklady, námitky dotčených osob či jiné písemnosti. Správní spis se tak z povahy věci nevede standardním způsobem. Požadavek na to, aby spis obsahoval veškeré podklady, by ztrácel smysl v situaci, kdy se adresáti mimořádných opatření stejně nemají možnost před jeho vydáním s podklady jakkoli seznámit. I kdyby soud shledal tento žalobní bod zčásti důvodným, odpůrce poznamenal, že ani Nejvyšší správní soud v obdobných věcech, v nichž přezkoumával mimořádná opatření podle ZOVZ nebo podle pandemického zákona, neshledal v případě konstatování procesního pochybení při vedení spisu bez dalšího důvod ke zrušení napadeného mimořádného opatření. Odpůrce v tomto ohledu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2021 č.j. 10 As 31/2021-142.
26. Srovnávání s ptačí chřipkou odpůrce nepovažoval za relevantní s tím, že tuto či obdobnou argumentaci v minulosti soudy již opakovaně odmítly. Navrhovatel navíc vytrhává

z kontextu dílčí informace, například ve vztahu ke smrtnosti na chřipku a na COVID-19 a opomíjí vyšší infekčnost koronaviru SARS-CoV-2 a vyšší závažnost případně vzniklých komplikací onemocnění COVID-19.

27. Skutečnost, že je činěn rozdíl mezi studenty vysokých škol a studenty středních, jazykových a dalších odborných škol, je dle odpůrce dána tím, že při přijímání opatření bylo vycházeno z doporučení Rady Evropské unie ze dne 30. 6. 2020 č. 9208/2020. Stále platí omezení přicestování občanů třetích zemí. Rada Evropské unie však uvádí, že specifickým kategoriím uvedeným v příloze č. II. tohoto doporučení by měl být umožněn vstup do EU. Odpůrce na základě tohoto doporučení stanovil výjimky tak, jak jsou uvedeny v napadeném opatření. Do této kategorie spadá i vstup za účelem studia. Doporučení je dále interpretováno na stránkách Evropské komise. Vzhledem ke špatné epidemiologické situaci ve světě se Česká republika rozhodla udělit výjimky pouze pro ty skupiny studentů, pro které výjimka v rámci koordinace na úrovni Evropské unie udělena být musí. Důvodem je snaha koordinovat postup na úrovni Evropské unie a vyhovět požadavkům z její strany.
28. Podáním ze dne 31. 10. 2021 navrhovatel navrhl, aby soud připustil změnu návrhu tak, že je napadáno opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 10. 2021 č.j. MZDR 20599/2020-126/MIN/KAN v rozsahu čl. I., bodů 13-15 a čl. III, bodu 1. Zároveň tímto podáním reagoval na vyjádření odpůrce, kdy znovu poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 9. 2021 č.j. 18 A 70/2021-130, kterým byly zrušeny body I.14, I.15 a I.16 čl. I. ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 30. 8. 2021 č.j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN, přičemž argumentace obsažená v tomto rozsudku je dle navrhovatele plně použitelná na nyní projednávanou věc. Diskriminační zacházení, kdy je činěn rozdíl mezi studenty vysokých škol a studenty středních, jazykových a dalších odborných škol, které odpůrce ve svém vyjádření potvrdil, není z hlediska epidemiologického odůvodnitelné. Navrhovatel zároveň konstatoval, že nově přijaté opatření reguluje předmětnou problematiku takřka identickým způsobem a stále závažným způsobem zasahuje do práv navrhovatele. Z hlediska důvodů pro zrušení nového opatření navrhovatel odkázal na důvody, které uvedl již v návrhu a jeho doplněních. Z hlediska potřeby přezkoumatelným způsobem odůvodnit zařazení zemí mimo EU, odkud pocházejí jeho klienti, pak navrhovatel odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 9 A 76/2021-245.
29. Usnesením ze dne 11. 11. 2021 č.j. 15 A 116/2020-364 soud připustil změnu návrhu ve smyslu podání navrhovatele ze dne 31. 10. 2021.
30. Podáním ze dne 9. 12. 2021 navrhovatel navrhl, aby soud připustil změnu návrhu tak, že napadáno je opatření ze dne 6. 12. 2021 č.j. MZDR 20599/2020-134/MIN/KAN (dále jen „napadené opatření“). Ve vztahu k napadeným ustanovením v čl. I., bodech 14-16 navrhovatel uvedl, že stále trvá na dotčenosti na svých právech a nezákonnosti napadeného opatření. Opětovně konstatoval, že provozuje jazykovou školu s právem státní jazykové zkoušky, přičemž nabízí roční prezenční kurzy jazykové a odborné přípravy ke studiu akreditovaného studijního programu vysoké školy v českém jazyce pro zahraniční studenty zejména ze zemí mimo EU, a to především z Ruska, Ukrajiny, Běloruska a dalších. Zájemci o jeho kurzy jako státní příslušníci zemí mimo EU potřebují v souladu s platnou legislativou pro účast na ročním kurzu, resp. pro pobyt na území České

republiky, povolení k dlouhodobému pobytu. S ohledem na restriktivní definici pojmu „studium“ v § 64 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., musejí studenti navrhovatele žádat o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „ostatní“ nebo „jiné“. Studenti navrhovatele pocházejí převážně ze zemí, které nejsou zařazeny na seznam tzv. „zelených zemí“, plošná výjimka z těchto omezení se na ně tedy nevztahuje. Zároveň pro tyto případy nelze ani uplatnit žádnou z výjimek pro konkrétní druhy žádostí o vízum, a to ani za účelem studia, neboť kurzy nabízené navrhovatelem nejsou podle zákona č. 326/1999 Sb., chápány jako „studium“. V důsledku napadeného opatření tedy není možné, aby studenti navrhovatele získali potřebné vízum, vstoupili na území ČR, a tedy ani to, aby se zúčastnili poskytovaných prezenčních kurzů. Napadené opatření představuje totální překážku podnikatelské činnosti navrhovatele. I nadále napadené opatření trpí vadou nepřezkoumatelnosti, neboť neobstojí odůvodnění odlišného zacházení se zájemci o kurzy jazykové a odborné přípravy na studium na vysoké škole z třetích zemí založené nikoli na zaměření kurzu, který zamýšlejí absolvovat, jeho skutečném obsahu, či osobě jejich faktického poskytovatele, nýbrž toliko na osobě tento kurz formálně zaštiťující.

31. Usnesením ze dne 14. 12. 2021 č.j. 15 A 116/2021-381 soud připustil změnu návrhu tak, jak ji navrhovatel učinil v podání ze dne 9. 12. 2021.
32. V podání ze dne 13. 12. 2021 označeném jako „doplňující sdělení“ navrhovatel doplnil, že není poškozen pouze pro rok 20/21, ale pro rok stávající a rok příští. V roce 21/22, tj. ve stávajícím školním roce, má třetinový stav přihlášených klientů v porovnání s lety předchozími a na další školní rok se již klienti také nehlásí. Klienti ztratili po více než ročních průtazích důvěru ve studium na soukromých jazykových školách. Ze strany ČR byly v tomto roce zkráceny kvóty podání počtu víz v Ruské federaci pro klienty jazykových škol, což má ve spojení s napadeným opatřením důsledek, že studenti volí studium na kurzech pořádaných VŠ a nebo volí jinou zemi, která tak restriktivní není (např. Polsko). Od roku 2020 nemůže navrhovatel organizovat letní jazykové školy a workshopy pro studenty, kteří žádali o krátkodobé vízum do 90 dnů (turistické/za účelem vzdělávání). Tato víza jsou od roku 2020 uzavřena a pro léto 2020 a 2021 navrhovatel jazykové kurzy v Praze zrušil. Stejně tak nemůže nabízet programy kombinující výuku online a tříměsíční pobyt v ČR. Podnikání navrhovatele založené na jazykových pobytech v živém jazykovém prostředí je již dva roky odkázáno na online prostor. To má za následek úbytek klientů, kteří hledají možnost výjezdu za studiem jazyka. Úbytek klientů není z důvodu nekvalitních služeb navrhovatele, ale z důvodu vnějších podmínek – omezení možnosti službu vůbec nabídnout.
33. V čl. I., bodu 14 napadeného opatření odpůrce nařídil zastupitelským úřadům České republiky ve třetích zemích přijímat jen žádosti o víza a přechodné a trvalé pobyty, jde-li o
 - a) všechny žádosti podané ve třetích zemích, které jsou na seznamu zemí nebo teritorií s nízkým rizikem nákazy;
 - b) všechny žádosti o krátkodobá víza osob, které podle tohoto ochranného opatření jsou držiteli národního certifikátu o provedeném očkování nebo národního certifikátu o dokončeném očkování anebo osoby, které prodělaly onemocnění COVID-19, a platnost certifikátu je delší než platnost požadovaného krátkodobého víza; zastupitelský úřad může stanovit přednostní termíny pro jejich podávání,

- c) žádosti o dlouhodobé nebo trvalé pobyty; zastupitelský úřad může stanovit přednostní termíny pro jejich podávání,
 - d) žádosti o dlouhodobá víza,
 - e) žádosti o krátkodobá víza
 - i. za účelem sezónního zaměstnání nebo za účelem zaměstnání, bude-li cizinec zaměstnán v potravinářské výrobě, zdravotnictví nebo sociálních službách, anebo krátkodobá víza za účelem zaměstnání, jsou-li podány na Ukrajině státními příslušníky Ukrajiny, pokud nepřesáhnou maximální počet takových žádostí stanovených Ministerstvem zahraničních věcí po projednání s Ministerstvem zdravotnictví;
 - ii. pro vědecké, klíčové a vysoce kvalifikované pracovníky, pokud jsou splněny podmínky uvedené v Programu klíčový a vědecký personál a Programu vysoce kvalifikovaný zaměstnanec, a pracovníky servisu kritické infrastruktury,
 - iii. z důvodu podle bodu II. 1 písm. d) až l);
34. V čl. I., bodu 15 napadeného opatření odpůrce nařídil zastupitelským úřadům České republiky ve třetích zemích a Ministerstvu vnitra přerušit všechna řízení o žádostech o víza a pobyty podaných na zastupitelských úřadech České republiky ve třetích zemích pro státy, jejichž opatření prováděná z důvodu pandemie onemocnění COVID-19 neumožňují provádění úkonů;
35. V čl. I., bodu 16 napadeného opatření odpůrce nařídil zastupitelským úřadům České republiky ve třetích zemích vyznačit do cestovního dokladu vízum pouze v případě žádostí, které lze podle bodu I. 13 přijmout, nebo o nichž není řízení přerušeno podle bodu I. 14.
36. V čl. III., bodu 1 napadeného opatření odpůrce stanovil, že seznam zemí nebo teritorií s nízkým, středním, vysokým a velmi vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19, je stanoven na základě kritérií uvedených v Doporučení Rady (EU) 2020/1475 ve znění jeho revizí, 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 positivity testů“, tj. procentní podíl pozitivních testů ze všech testů na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 provedených během posledního týdne a
 - c) „míra testování“, tj. počet testů na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 na 100 000 obyvatel provedených během posledního týdne; tato míra musí činit alespoň 300 na 100 000 obyvatel; přičemž
 - i) na seznamu zemí nebo teritorií s nízkým rizikem výskytu onemocnění COVID-19 jsou vždy uvedeny členské státy Evropské unie, popř. jejich

části, které pro kritérium v bodě a) vykazují hodnotu nižší než 50, pokud však zároveň pro kritérium uvedené v bodě b) vykazují hodnotu nižší než 4 % nebo pro kritérium v bodě a) vykazují hodnotu nižší než 1 % a dále vybrané třetí země nebo teritoria podle Přílohy I Doporučení Rady EU 2020/912 ve znění jeho revizí;

- ii) na seznamu zemí nebo teritorií se středním rizikem výskytu onemocnění COVID-19 jsou uvedeny členské státy Evropské unie, popř. jejich části, které pro kritérium v bodě a) vykazují hodnotu nižší než 75, ale zároveň pro kritérium uvedené v bodě b) vykazují hodnotu 4 % nebo vyšší, nebo pro kritérium v bodě a) vykazují hodnotu nižší než 75, ale zároveň pro kritérium uvedené v bodě b) vykazují hodnotu 1 % nebo vyšší, anebo pro kritérium v bodě a) vykazují hodnotu v rozmezí od 75 do 200, ale zároveň pro kritérium uvedené v bodě b) vykazují hodnotu nižší než 4 %;
- iii) na seznamu zemí nebo teritorií s vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19 jsou uvedeny členské státy Evropské unie, popř. jejich části, které pro kritérium v bodě a) vykazují hodnotu v rozmezí od 75 do 200, ale zároveň pro kritérium uvedené v bodě b) vykazují hodnotu 4 % nebo vyšší, nebo pro kritérium v bodě a) vykazují hodnotu vyšší než 200, avšak nižší než 500;
- iv) na seznamu zemí nebo teritorií s velmi vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19 jsou uvedeny členské státy Evropské unie, popř. jejich části, které pro kritérium v bodě a) vykazují hodnotu 500 nebo vyšší; mezi tyto země se řadí i ty třetí země, které nejsou uvedeny na seznamu zemí nebo teritorií s nízkým rizikem výskytu onemocnění COVID-19; mezi tyto země se řadí i ty členské státy Evropské unie, popř. jejich části, ve kterých převažuje komunitní šíření nových variant viru SARS-CoV2;

seznam zemí nebo teritorií je vydáván formou ochranného opatření.

37. Dne 14. 12. 2021 se konalo ústní jednání před soudem. Navrhovatel a jeho právní zástupce se z účasti na jednání omluvili a souhlasili, aby bylo jednáno v jejich nepřítomnosti. Odpůrce při jednání navrhl, aby soud návrh odmítl, neboť navrhovatel pozbyl aktivní legitimaci k podání návrhu, jelikož napadené opatření již nerozlišuje mezi druhy dlouhodobých víz, a tudíž nezasahuje do práv navrhovatele. Není rovněž patrné, jakým způsobem by měl do práv navrhovatele zasahovat čl. III., bod 1 napadeného opatření.
38. V posuzované věci soud vyšel z následně uvedené právní úpravy:
39. Podle § 68 odst. 1 věty první ZOVZ platí, že *ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění ze zahraničí stanoví a o jejich ukončení rozhodne Ministerstvo zdravotnictví.*
40. Podle § 80 odst. 1 písm. d) ZOVZ platí, že *Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví stanoví ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění, a rozhoduje a o jejich ukončení.*

41. Podle § 101a odst. 1 s.ř.s. platí, že *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*
42. Podle § 101b odst. 2 s.ř.s. platí, že *návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.*
43. Podle § 101b odst. 3 s.ř.s. platí, že *při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.*
44. Podle § 101d odst. 1 s.ř.s. platí, že *při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.*
45. Podle § 101d odst. 2 s.ř.s. platí, že *dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne. Soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodne do devadesáti dnů poté, kdy návrh došel soudu.*
46. Soud po provedeném řízení dospěl k závěru, že návrh není důvodný.
47. Při rozhodování byl soud vázán právním názorem, který ve zrušujícím rozsudku vyslovil Nejvyšší správní soud, a proto přistoupil k věcnému přezkumu napadeného opatření v částech, které navrhovatel v reakci na výzvu soudu výslovně označil, resp. na které přezkum napadeného opatření fakticky omezil. Ačkoli navrhovatel nyní navrhuje přezkoumat a zrušit část ochranného opatření, které se během pomyslné dlouhé cesty v oblasti přijímání opatření za účelem zajištění ochrany před zavlečením onemocnění COVID-19 ve smyslu § 68 odst. 1 ZOVZ oproti původně napadenému opatření významně obsahově proměnilo, stále platí, že námitky navrhovatele o zkrácení na jeho právu podnikat představují v té nejobecnější rovině plausibilní tvrzení zakládající existenci aktivní procesní legitimace navrhovatele. Zkoumání aktivní věcné legitimace je tak další fází řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, v níž soud na půdorysu věcného přezkumu napadeného opatření posoudí, zda tu je skutečný vztah mezi dotčenou úpravou a právní sférou navrhovatele a zda v intencích tohoto vztahu napadené opatření obsahuje namítanou nezákonnou regulaci z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019 č.j. 2 As 187/2017-264).
48. Navrhovatel se domáhá zrušení jednak čl. I., bodů 14-16 napadeného opatření, jednak navrhuje zrušit čl. III., bod 1 napadeného opatření. Na tomto místě považuje soud za vhodné připomenout, že nyní napadené opatření neobsahuje v návrhem dotčených bodech 14-16 čl. I. totožná omezení, která byla součástí předcházející regulace. Ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 10. 9. 2021 č.j. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN ve

znění ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 27. 9. 2021 č.j. MZDR 20599/2020-120/MIN/KAN a ve znění ochranného opatření ze dne 29. 9. 2021 č.j. MZDR 20599/2020-121/MIN/KAN totiž sice podstatným způsobem uvolnilo řízení o vízové agendě, neboť napříště odstranilo zákaz přijímání žádostí o dlouhodobé nebo trvalé pobyty a o dlouhodobá víza, resp. vyznačování těchto víz do cestovních dokladů, částečně však zachovalo zákaz přijímání žádostí o tyto pobytové tituly, resp. zákaz vyznačování víz v cestovních dokladech a povinnost přerušit řízení o těchto žádostech, a to nejen pro zastupitelské úřady sídlící ve třetích zemích, jejichž platná opatření provádění těchto úředních úkonů neumožňují, ale obecně vůči všem konzulátům ve třetích zemích, které jsou na seznamu zemí s extrémním rizikem výskytu onemocnění COVID-19. Napadené opatření naproti tomu ponechalo z pohledu předchozího ochranného opatření pouze jedinou restrikcí v rámci vymezení povinností státních orgánů konajících úkony ve vízové agendě ve vztahu k žádostem o dlouhodobý nebo trvalý pobyt a dlouhodobá víza, a to povinnost přerušit řízení na zastupitelských úřadech v zemích, jejichž opatření přijatá a realizovaná z důvodu pandemie onemocnění COVID-19 neumožňují provádění těchto úředních (správních) úkonů, resp. zákaz vyznačit víza do cestovního dokladu v případě žádostí, u nichž je řízení přerušeno.

49. Nutno též dodat, že regulace, resp. omezení vízové agendy týkající se řízení o (některých) krátkodobých vízech se navrhovatele zjevně nikterak nedotýká. Navrhovatel totiž v návrhu (viz body 6 a 8 návrhu ze dne 6. 11. 2020) poukázal na komunikaci s ministerstvem vnitra a konzulátem v Jekatěrinburgu, z níž vyplývá, že navrhovatel zjišťoval informace a zajímal se o udělování, resp. vyznačování dlouhodobých víz pro jeho potencionální studenty. Zároveň výslovně ani nepřímou nevěděl, že frekventanti jeho jazykových kurzů využívají pro účast na jím pořádaných kurzech i krátkodobá víza. Soud přitom zdůrazňuje, že navrhovatel byl soudem vyzván, aby ke své věcné legitimaci uvedl všechna podstatná tvrzení. V podání ze dne 18. 10. 2021 se navrhovatel v reakci na výzvu soudu v tomto ohledu pouze ztotožnil s tvrzením (odlišného) navrhovatele ve věci vedené Městským soudem v Praze pod sp. zn. 18 A 70/2021, který uvedl, že: „(...) zájemci o jeho kurzy jako státní příslušníci zemí mimo EU potřebují v souladu s platnou legislativou pro účast na ročním kurzu, resp. pro pobyt na území České republiky, povolení k dlouhodobému pobytu ...“ Navrhovatel též námitkou diskriminačního zacházení brojil proti výjimce stanovené v čl. I., bodu 14 římská III písm. i) ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 10. 9. 2021 č.j. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN ve znění ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 27. 9. 2021 č.j. MZDR 20599-120/MIN/KAN a ve znění ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 29. 9. 2021 č.j. MZDR 20599-121/MIN/KAN. Prostřednictvím této výjimky byli studenti vysokých škol, pocházející ze třetích zemí zařazených na seznam zemí s extrémním rizikem nákazy, vyňati ze zákazu přijímat zastupitelskými úřady jejich žádosti o dlouhodobá víza a povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia podle § 64 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., současně se na ně nevztahoval zákaz vyznačovat tato víza do jejich cestovních dokladů a zastupitelské úřady neměly povinnost řízení o takto vymezených žádostech přerušit. I ze skutečnosti, že navrhovatel tuto výjimku rozporoval, je zřejmé, že zásah do svého práva podnikat spojoval fakticky jen s restrikcemi, které týkaly omezení vízové agendy v oblasti žádostí o vydání povolení k dlouhodobému pobytu a udělení dlouhodobých víz. Nadto v podání ze dne 9. 12. 2021 navrhovatel výslovně uvedl, že účastníci jeho kurzů potřebují povolení k dlouhodobému pobytu s ohledem na roční délku navrhovatelem pořádaných jazykových kurzů. Pokud v posledním učiněném podání ze dne 13. 12. 2021 navrhovatel

uvedl, že nemůže organizovat letní jazykové školy a workshopy, pro které studenti využívají krátkodobá víza, jedná se ve smyslu § 101b odst. 2 věta druhá s.r.s. o nepřijatelné rozšíření návrhového bodu, k němuž již soud nemůže přihlížet.

50. Soud zároveň v návaznosti na práve uvedené zdůrazňuje, že výjimka, z níž mohli „těžit“ pouze studenti vysokých škol, již v napadeném opatření nefiguruje. Pokud navrhovatel v podáních ze dne 31. 10. 2021 a ze dne 9. 12. 2021 poukazoval na nepřijatelnost diskriminačního zacházení spočívajícího v tom, že je činěn rozdíl mezi studenty vysokých škol a ostatními studenty, zjevně přehlédl absenci této výjimky v napadených bodech 14-16 čl. I. napadeného opatření. Návrhový bod obsažený v této argumentaci se tudíž fakticky svou mimoběžností vyprázdnil. Přestože napadené opatření v čl. I., bodech 14-16 upravuje jen minimální omezení vízové agendy (zákaz projednávání některých krátkodobých víz a nemožnost provádění úředních úkonů v důsledku opatření platných ve třetích zemích), navrhovatel konkrétní zásah do svého práva podnikat ve vztahu k namítaným částem (aktuálně) napadeného opatření neupřesnil. Soud je naopak toho názoru, že stávající úprava ochrany před zavlečením onemocnění COVID-19 obsažená v čl. I., bodech 14-16 napadeného opatření objektivně do práv navrhovatele nezasahuje, jelikož neomezuje, resp. nijak nediskriminuje samotné žadatele o povolení k dlouhodobému pobytu nebo o dlouhodobé vízum. Současně je pochopitelné a logické, že zastupitelské úřady ve třetích zemích musí respektovat opatření, která tamní státní orgány nařídily z důvodu pandemie onemocnění COVID-19. Jedná se objektivní faktor, který nemůže Česká republika nijak ovlivnit, přičemž ani navrhovatel v této souvislosti proti tomuto dílčímu omezení vízové agendy žádnou argumentací nebrojil.
51. Jak již soud konstatoval výše, navrhovatel svou věcnou legitimaci neodvozoval od omezujících opatření, která se týkají řízení o udělení krátkodobých víz. Nicméně *obiter dictum* soud v této souvislosti poznamenává, že omezení agendy krátkodobých víz nepovažuje za opatření, které by mělo nedůvodně zasahovat do práv třetích subjektů. Soud se totiž zcela ztotožňuje s důvody omezení této agendy tak, jak jsou uvedeny v napadeném opatření. Současná neuspokojivá pandemická situace, která klade zvýšené nároky zejména na fungování zdravotního systému, sama o sobě, i s přihlédnutím k limitované možnosti kontroly dodržování povstupových opatření, legitimizuje omezení vstupu občanů třetích zemí s vysokým rizikem nákazy na území České republiky toliko za účelem turistiky, za účelem „ostatní“ či za účelem nepreferované krátkodobé pracovní migrace, neboli ze zbytných důvodů.
52. Soud se dále zabýval namítaným bodem 1 čl. III. napadeného opatření a dospěl k závěru, že ani v této části se napadené opatření nedotýká práva navrhovatele podnikat. V posuzované části napadeného opatření jsou uvedena kritéria pro zařazení zemí na seznam zemí či teritorií s nízkým, středním, vysokým a velmi vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19. Navrhovatel pouze uvedl, že pro nečlenské státy nejsou uvedena jasná kritéria, přičemž je pro něj zásadní, zda země, ze kterých pocházejí jeho studenti, budou nebo nebudou zařazeny mezi tzv. zelené země či do jiné kategorie. Soudu však není zřejmé, kam navrhovatel míří, pokud tvrdí, že tato kategorizace zemí je pro něj zásadní. Zařazení třetí země na seznam zemí s nízkým rizikem nákazy sice „favorizuje“ její občany, neboť ti mohou bez omezení podávat i žádosti o krátkodobá víza, na straně druhé však skutečnost, zda je třetí země na seznamu zemí s nízkým rizikem nákazy nebo jiným, nikterak neovlivňuje podávání žádostí o dlouhodobý pobyt či o dlouhodobé vízum, resp.

řízení o nich včetně vyznačování již udělených víz do cestovních dokladů žadatelů. Navrhovatel opět zřejmě ustrnul na již neplatné úpravě, která do režimu omezení přijatých v souvislosti s vyřizováním vízové agendy, tj. zákazů přijímat žádosti o pobytová oprávnění či víza, povinnosti přerušit řízení a zákazů vyznačit víza v cestovních dokladech, zakomponovala třetí země s extrémním rizikem výskytu onemocnění COVID-19 (viz výše). Kritéria, podle nichž se třetí země řadí se seznam zemí s určitou mírou rizika výskytu onemocnění COVID-19, tedy aktuálně nemají vůbec žádný věcný či jiný význam pro průběh vízové agendy, která se týká žádostí o dlouhodobé pobyty a dlouhodobá víza. Nad rámec nutného vypořádání tohoto návrhového bodu soud poukazuje též na úpravu napadeného opatření, obsaženou v jeho čl. II., z níž mj. plyne, že zákaz vstupu občanů třetích zemí na území ČR se nevztahuje na držitele platného dlouhodobého víza, povolení k dlouhodobému, přechodnému nebo trvalému pobytu na území České republiky za podmínky, že splňují podmínky vstupu podle tohoto ochranného opatření a jsou jinak oprávněni vstoupit na území České republiky [čl. II, bod 1 písm. b) napadeného opatření]. Navrhovatel nadto nenavrhл zrušení jiných částí napadeného opatření, v nichž se, dle jeho slov, tato kategorizace třetích zemí odráží. Jelikož absentuje jakýkoli myslitelný vztah mezi uvedenou úpravou a právní sférou navrhovatele, nemohl se soud zabývat tvrzením, že čl. III., bod 1 napadeného opatření je nepřezkoumatelný. Navrhovateli totiž nepřisluší veřejné subjektivní právo na tom, aby soud přezkoumával napadené opatření ze všech hledisek, která sice mohou obecně připadat v úvahu, avšak jejich posouzení se ani implicitně nedotkne právní sféry navrhovatele. Jinými slovy řečeno, návrh na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s.ř.s. a násl. není koncipován jako *actio popularis*, nýbrž navrhovatel musí jednoznačně individualizovat, jaká jemu náležející konkrétní práva byla napadeným opatřením zkrácena.

53. Další návrhové body soud vypořádal ve světle shora učiněných závěrů o nedostatku věcné legitimace navrhovatele a s přihlédnutím k (ne)aktuálnosti namítaných okolností, které navrhovatel uplatnil v prvotním podání, jímž bylo zahájeno řízení.
54. Především je nutno odmítnout argumentaci, kterou navrhovatel uvedl k okolnostem přijetí v návrhu původně označeného opatření a která se týkala podmínek vydávání opatření za trvání nouzového stavu. Nyní napadené opatření nebylo vydáno za podmínek nouzového stavu vyhlášeného v době vydání původně návrhem napadeného opatření, a proto jsou důvody uvedené v tomto návrhovém bodu irelevantní.
55. Soud nepřisvědčil ani námitce nedostatku pravomoci a funkční příslušnosti odpůrce k vydávání opatření obecné povahy ve smyslu § 68 odst. 1 ZOVZ. V této souvislosti soud poukazuje na rozsudek ze dne 31. 3. 2021, čj. 18 A 16/2021-149, ve kterém Městský soud v Praze dovodil, že ustanovení § 68 odst. 1 věty první ZOVZ představuje řádný a dostatečně určitý právní podklad pro stanovení ochranných opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění ze zahraničí (zde s cílem zabránit dalšímu rozšíření onemocnění COVID-19). Jak soud ve zmíněném rozsudku konstatoval, ochranná opatření podle § 68 odst. 1 ZOVZ jsou svou povahou blízka mimořádným opatřením při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku, která upravují § 69 odst. 1 a § 80 odst. 1 písm. g), jež jsou dle § 94a zákona rovněž vydávána formou opatření obecné povahy. Účel ochranných opatření je však do jisté míry odlišný od mimořádných opatření, jelikož ochranná opatření mají chránit před zavlečením určitého onemocnění (na rozdíl od mimořádných opatření, která řeší přímý zásah příslušného orgánu ochrany veřejného

zdraví v případě epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku). Na rozdíl od souvisejícího ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) tohoto zákona, týkajícího se mimořádných opatření, která je oprávněn nařídit příslušný orgán ochrany veřejného zdraví při vzniklé epidemii nebo při nebezpečí jejího vzniku, ve vztahu k němuž vymezuje § 69 ZOVZ konkrétní typy omezení, jež mohou být mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví regulována [srov. § 69 odst. 1 písm. a) – i) zákona], ustanovení § 68 odst. 1 věty první ZOVZ s žádným takovým výčtem typů opatření nepočítá. Předmětné ustanovení pod rubrikou „*provádění opatření před zavlečením infekčních onemocnění ze zahraničí*“ toliko stanoví, že „ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění ze zahraničí stanoví a o jejich ukončení rozhodne Ministerstvo zdravotnictví“. I přes uvedenou dílčí odlišnost opatření předpokládaných v § 68 odst. 1 ZOVZ od opatření, s nimiž počítá § 69 odst. 1 téhož zákona, jsou nicméně zcela zjevné jejich společné rysy – jejich společným smyslem a účelem je chránit veřejné zdraví prostřednictvím nástrojů, jež mají omezit šíření infekčního onemocnění. Orgány ochrany veřejného zdraví sice v obou případech přijímají tato opatření za poněkud odlišným dílčím účelem, resp. reagují na nastalou situaci z jiného úhlu pohledu, oba typy opatření nicméně zjevně mají být efektivním nástrojem zamezujícím účinně jakémukoli epidemiologicky významnějšímu rozšíření infekčního onemocnění na území ČR.

56. Soud rozdíl v uvedených typových opatřeních spatřuje tedy (spíše než v jejich obsahových parametrech) v jejich souvislosti s přeshraničním prvkem. Zatímco mimořádná opatření budou aplikována na právní vztahy a situace bez tohoto přeshraničního prvku, ochranná opatření podle § 68 odst. 1 ZOVZ jsou z množiny těchto opatření vydělována a jsou vázána právě na existenci nebezpečí šíření infekčního onemocnění ze zahraničí, tedy na případy, kdy se zdroj nákazy nachází mimo území.
57. Ustanovení § 68 a § 80 odst. 1 písm. h) ZOVZ tedy svěřují odpůrci oprávnění stanovit ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění s celorepublikovým dopadem, aniž sama charakter těchto opatření (na rozdíl od mimořádných opatření podle § 69 odst. 1 zákona) dále specifikují. Ustanovení § 68 odst. 1 věty první ZOVZ s žádným konkrétním výčtem typů opatření nepočítá.
58. Zákonodárce v ustanoveních § 80 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 68 odst. 1 ZOVZ jednoznačně specifikoval účel, za nímž je možno ochranná opatření vydávat. Přestože ustanovení § 68 odst. 1 a § 80 odst. 1 písm. h) ZOVZ tato ochranná opatření typově blíže nespecifikují, je již ze samotné rubriky a dikce § 68 odst. 1 zákona, z výše vyložené povahy, jejich smyslu a účelu ochranných opatření (jakož i popsané paralely s mimořádnými opatřeními podle § 69 odst. 1 zákona) zřejmé, že aby mohl být dosažen účel ochranných opatření, mohou a musí jimi být, pochopitelně jen v nejnutnější míře, omezena též základní práva a svobody.
59. Veškeré právé citované závěry plynoucí z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2021 č.j. 18 A 16/2021-149 lze plně vztáhnout i na nyní projednávanou věc. Smysl a účel napadených částí opatření je zřejmý – je jím snaha omezit další šíření onemocnění COVID-19 v ČR a bránit dalšímu zavlečení tohoto vysoce nakažlivého infekčního onemocnění a jeho nových variant (mutací) ze zahraničí, a to omezením počtu cizinců vstupujících na území ČR z jiných třetích zemí než těch, které jsou na seznamu zemí s nízkým rizikem

nákazy. Nepochybně se tak jedná o ochranné opatření, k jehož vydání odpůrce opravňuje ustanovení § 68 a § 80 odst. 1 písm. h) ZOVZ.

60. Co se týká namítaného nedostatku odůvodnění, resp. nepřezkoumatelnosti napadeného opatření, je nutno předeslat, že navrhovatel původně napadl platné a účinné ochranné opatření jako celek, přičemž i tuto námitku koncipoval ve vztahu k tehdy účinné úpravě, nadto velmi obecně. Soud nevidí žádný důvod detailně se zabývat poněkud zavádějící až demagogickou argumentací, v níž navrhovatel zpochybňuje závažnost epidemie jako takové. Situace, v níž se nejen Česká republika, ale *de facto* celý svět nyní nachází a nacházel i v době zahájení předmětného řízení, se dozajista vymyká rozměrům situace, kdy je reagováno na výskyt epidemie běžné sezónní chřipky. Navrhovatel v tomto ohledu nereagoval na aktuální vývoj pandemické situace a případnou námitku nepřezkoumatelnosti neupřesnil ve vztahu k návrhu na zrušení konkrétních částí napadeného opatření. Jak již soud vyložil výše, navrhovatel nereflektoval skutečný obsah napadené úpravy a nevysvětlil, jak se jeho práva podnikat má dotknout toliko marginální omezení provádění vízové agendy v oblasti udělování dlouhodobých víz a povolení k dlouhodobému pobytu, resp. jak vymezení kritérií pro zařazení třetí země na seznam zemí s určitou mírou rizika nákazy souvisí s udělováním víz potencionálním frekventantům jazykových kurzů, které navrhovatel pořádá. V obecné rovině pak ani není zřejmé, v jakém ohledu by dotčená úprava měla být nepřezkoumatelná.
61. Nedůvodný je také návrhový bod, v němž navrhovatel namítal nepřiměřenost přijaté úpravy ke sledovanému cíli. Soud i k tomuto bodu musí odkázat na svou předcházející argumentaci týkající se nedostatku věcné legitimace navrhovatele. Nezasahuje-li napadené opatření, resp. jeho napadené části do právní sféry navrhovatele, je *per se* vyloučeno, aby dotčená úprava byla nepřiměřená a proporcionálně nevyvážená napadeným opatřením obecně sledovanému cíli. Na tomto místě je třeba znovu připomenout, že navrhovateli nesvědčí právo domáhat se generálního přezkumu napadeného opatření ani z pohledu (ne)naplnění vymezeného účelu, nezasahuje-li tento účel konkrétní právo navrhovatele.
62. Soud nad rámec nutného vypořádání návrhových bodů považuje za potřebné dodat, že se neztotožňuje s názorem navrhovatele, že není dáno ani kritérium potřebnosti a vhodnosti regulace, kterou napadené opatření obsahuje. Nepříznivý vývoj pandemické situace, který byl patrný již v době zahájení tohoto řízení, zcela legitimizuje jak naléhavou potřebu přijmout opatření za účelem eliminace šíření nákazy, tak i regulaci spočívající v omezení vstupu cizinců na území České republiky. Soudu není jasné, jak by v praxi mělo fungovat pouhé doporučení adresované cizincům, aby omezili či si rozmysleli úmysl přicestovat do České republiky.
63. Pokud jde o námitku nevedení správního spisu, soud přisvědčil argumentaci odpůrce, že nevedení správního spisu nepředstavuje důvod nezákonnosti, která by měla vést ke zrušení napadeného opatření. Odpůrce v této souvislosti odkázal na přílehlavé rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2021 č.j. 10 As 31/2021-142, přičemž soud nevidí žádný důvod, proč by se měl od závěrů, k nimž Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozhodnutí dospěl, v této věci odchýlovat. Lze doplnit, že odůvodnění napadeného opatření obsahuje zdrojové odkazy, které jsou dohledatelné na příslušných webových portálech. Navrhovatel přitom nikterak nezdůvodnil, proč by měly být tyto zdroje, z nichž odpůrce čerpal, nedostatečné. V intencích v návrhu vymezených částí napadeného

opatření nadto není potřeba navrhovatele zkoumat obsah spisového materiálu jakkoliv opodstatněná.

64. Soud neprovedl důkaz listinami, které navrhovatel přiložil ke svým podáním, neboť s ohledem na závěry vyložené výše by jakékoli dokazování bylo nadbytečné.
65. Vzhledem k tomu, že soud nepřisvědčil návrhovým bodům, návrh na zrušení části napadeného opatření obecné povahy prvním výrokem rozsudku podle § 101d odst. 2 věta druhá s.ř.s. jako nedůvodný zamítl.
66. Navrhovatel nebyl se svým návrhem úspěšný a odpůrci v řízení žádné důvodně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud proto druhým výrokem rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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

Praha 14. prosince 2021

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu