ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Sylvy Šiškeové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyň: **a) nezl. K. O.**, **b) nezl. K. O.**, obě zastoupeny Mgr. Šárkou Oharkovou, zákonnou zástupkyní a advokátkou se sídlem Slezská 949/32, Praha 2, proti žalované: **Hygienická stanice hlavního města Prahy**, se sídlem Měšická 646/5, Praha 9, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalované, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2022, č. j. 6 A 114/2021 - 46,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobkyním a) a b) **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně a) a b) se u Městského soudu v Praze (dále „městský soud“) domáhaly určení, že nařízení karantény e-mailem ze dne 17. 9. 2021 bylo nezákonným zásahem. Dále se žalobkyně b) domáhala určení, že nařízení karantény telefonicky dne 20. 9. 2021 bylo také nezákonným zásahem. V obou případech byla nařízena karanténa do 29. 9. 2021.

[2] Městský soud rozsudkem označeným v záhlaví vyslovil, že nařízení karantény žalobkyním a) a b) e-mailem ze dne 17. 9. 2021 do 29. 9. 2021 bylo nezákonné, stejně jako telefonický pokyn ze dne 20. 9. 2021, kterým byla žalobkyni b) nařízena karanténa. Soud

konstatoval, že žalovaná může podle § 64 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, nařídit protiepidemická opatření pouze rozhodnutím podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, tj. formou rozhodnutí ve smyslu § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Zákonné zástupkyni žalobkyň byl dne 17. 9. 2021 doručen e-mail žalované, který není rozhodnutím ve smyslu § 67 a násl. správního řádu. Žalovaná v něm žalobkyním nařídila karanténu nijak neoznačeným, konkrétně neadresovaným sdělením zaslaným e-mailem, ve kterém chybí formální náležitosti správního rozhodnutí a které trpí nedostatkem formy. E-mail navíc odeslala osoba odlišná od žalované [zaměstnankyně Základní školy Hostivař, kterou obě žalobkyně navštěvují].

[3] Nařízení karantény představuje zásah do ústavně zaručeného práva na svobodu pohybu podle čl. 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Zásah tedy musí obstát z hlediska testu proporcionality, přičemž forma zásahu musí dostát zákonným požadavkům. Žalovaná nezákonně omezila osobní svobodu žalobkyň, čímž se vůči nim dopustila nezákonného zásahu ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Obdobné závěry přijal městský soud i v případě druhého nezákonného zásahu, který spočíval v telefonickém pokynu žalované ze dne 20. 9. 2021, kterým byla žalobkyni b) „*potvrzena nařízená karanténa*“. Vzhledem k tomu, že zákon o ochraně veřejného zdraví institut potvrzení karantény nezná, se fakticky jednalo o opětovné uložení karantény. Žalovaná ani tentokrát nevydala správní rozhodnutí, a proto se i v tomto případě jednalo o nezákonný zásah.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyň

[4] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Podle stěžovatelky obstál zásah do práva na svobodu pohybu z hlediska testu proporcionality. Kvůli mimořádné situaci totiž nebylo možné postupovat jinak. Podle stěžovatelky jde o střet práva na svobodu pohybu a práva na život ve spojení s právem na ochranu zdraví; v takovém případě je nutné chránit právo na život. Navíc podle současného znění zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), již není nutné pro nařízení izolace nebo karantény vyhotovovat písemné rozhodnutí. Nelze připustit, aby z důvodu formální bezchybnosti a dodržování procesních předpisů docházelo ke zbytečným úmrtím. Stěžovatelka zmiňuje také důvodovou zprávu k novele pandemického zákona. Je nemyslitelné, aby v případě nařízení karantény či izolace bylo nutné vést správní řízení podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Postup stěžovatelky proto byl v souladu s Listinou.

[5] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnily se závěry městského soudu. Mají za to, že stěžovatelčin zásah do práva na svobodu pohybu v testu proporcionality neobstojí. Argumentace stěžovatelky pandemickým zákonem není namístě, neboť novela, jíž se stěžovatelka dovolává, nabyla účinnosti až v únoru 2022, tedy poté, co došlo k zásahu ze strany stěžovatelky.

III. Posouzení věci

[6] Kasační stížnost je podána včas, osobou k tomu oprávněnou a míří proti rozhodnutí, proti kterému je kasační stížnost přípustná.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Žalobkyně navštěvují Základní školu Hostivař. Dne 17. 9. 2021 obdržela jejich zákonná zástupkyně e-mail ze základní školy obsahující přeposlanou zprávu stěžovatelky o tom, že dne 14. a 15. 9. 2021 byly mimo jiné obě žalobkyně v kontaktu s osobou, která je covid-19 pozitivní, a byla jim proto uložena karanténní opatření (domácí karanténa a povinnost absolvovat RT-PCR test).

[9] Dne 20. 9. 2021 kontaktovala zákonnou zástupkyni telefonicky zaměstnankyně stěžovatelky, která jí oznámila nařízení karantény žalobkyni a). Zákonná zástupkyně žalobkyně a) se dožadovala vydání a zaslání rozhodnutí o nařízení karantény. Na to jí zaměstnankyně stěžovatelky sdělila, že hovor ukončuje a věc předává hlavnímu epidemiologovi. Ohledně žalobkyně a) již její zákonnou zástupkyni nikdo ze strany stěžovatelky nekontaktoval. Téhož dne však zákonnou zástupkyni kontaktovala zaměstnankyně stěžovatelky ještě ve věci žalobkyně b), které rovněž nařídila karanténu. Zákonná zástupkyně žalobkyně b) se opět domáhala vydání rozhodnutí. Stěžovatelka tuto žádost ignorovala a karanténu žalobkyni b) nařídila pouze telefonicky. Stěžovatelka v tomto případě vystavila žalobkyni b) žádanku na RT-PCR test, jemuž se žalobkyně b) podrobila s výsledkem testu „negativní“.

[10] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením městského soudu, který se věcí pečlivě zabýval a své závěry důkladně odůvodnil. V podrobnostech lze odkázat na odůvodnění napadeného rozsudku.

[11] Stěžovatelka připouští, že nařízení karantény představuje zásah do ústavně zaručeného práva na svobodu pohybu podle čl. 14 odst. 1 Listiny, ale současně má za to, že z hlediska testu proporcionality zásah obstál. Zásah do ústavně zaručeného práva však musí obstát nejen z hlediska testu proporcionality. Zákonným požadavkům musí odpovídat také jeho forma. Každé omezení práv musí splňovat požadavky Listiny, zejména princip zákonnosti, rovnosti, minimalizace zásahu a přiměřenosti (např. nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, podle něhož musí způsob výkonu veřejné moci, který správní orgán zvolí a nese s sebou zásah do základních práv osob, odpovídat zákonu a obstát z hlediska principu proporcionality).

[12] K otázce, jakou formou mají být uložena protiepidemická opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 31. 8. 2021, č. j. 10 As 229/2021 - 31, č. 4246/2021 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí se soud zabýval telefonickým pokynem krajské hygienické stanice, kterým byla žalobci uložena povinnost setrvat v karanténě a podrobit se RT-PCR testu. Nejvyšší správní soud konstatoval, že orgány veřejného zdraví – tedy i stěžovatelka – musí o nařízení karantény vydat rozhodnutí ve smyslu § 67 a násl. správního řádu, jak jim ukládá § 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Pokud tedy krajská hygienická stanice chtěla uložit některá z protiepidemických opatření podle § 64 zákona o ochraně veřejného zdraví, měla o tom

rozhodnout ve smyslu § 67 odst. 1 téhož zákona. Jestliže tak neučinila, jednalo se o nezákonný zásah.

[13] Pokyn zaslaný zákonné zástupkyni žalobkyň e-mailem ze dne 17. 9. 2021 nelze pro absolutní nedostatek formy považovat za rozhodnutí podle § 67 správního řádu. Nadto městský soud správně upozornil, že oznamovací povinnost žalované o nařízení karantény nelze přenášet na pracovníky školských zařízení, jak to učinila žalovaná i v posuzované věci (srov. též rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 3. 11. 2021, č. j. 63 A 14/2021 - 48). Stěžovatelka rovněž dne 20. 9. 2021 telefonicky kontaktovala zákonnou zástupkyni žalobkyň. V případě žalobkyně b) stěžovatelka znovu nařídila karanténu, u žalobkyně a) byl poté, co její zákonná zástupkyně požádala o zaslání rozhodnutí o nařízení karantény, hovor ukončen. I v případě telefonického pokynu, kterým byla nařízena karanténa, se uplatní stejné závěry jako v případě zaslaného e-mailu o nařízení karantény, tedy že se pro nedostatek formy nejedná o správní rozhodnutí. K tomu lze opět poukázat na závěry rozsudku č. j. 10 As 229/2021 - 31, podle něhož nelze karanténní opatření uložit pouze telefonicky. Žalovaná tak uvedeným postupem nezákonně omezila svobodu pohybu žalobkyň.

[14] Stěžovatelka poukázala na tehdejší kritickou situaci, v níž se rychle šířila nákaza infekčním onemocněním. Zvolený postup se jí proto jevil jako nejrychlejší a nejefektivnější, přičemž pro nařizování každé karantény jednotlivě formou vydávání písemných rozhodnutí neměla prostor. Nejvyšší správní soud si je vědom, že se stěžovatelka nacházela v nezáviděníhodné pozici, v níž musela při trasování kontaktovat velké množství osob v krátkém čase. Jakkoliv soud nezpochybňuje dobrý úmysl stěžovatelky, nemůže tím zhojit nezákonné jednání orgánu veřejné moci.

[15] Správní soudy upozorňovaly na to, že je potřeba legislativní změnou zavést možnost uložit karanténní opatření či nařídit izolaci i jiným způsobem než formou správního rozhodnutí. Toto umožnila až stěžovatelkou zmíněná novela pandemického zákona provedená zákonem č. 39/2022 Sb., která nabyla účinnosti dne 26. 2. 2022. Podle § 8a pandemického zákona může orgán ochrany veřejného zdraví učinit oznámení o nařízení izolace nebo karanténních opatření ústně nebo písemně, a to i pomocí prostředku komunikace na dálku; o provedeném oznámení je nutno bezodkladně pořídit písemný záznam.

[16] K nyní posuzovanému zásahu však došlo v období od 17. 9. 2021 do 29. 9. 2021. V případě deklaratorní zásahové žaloby soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu (§ 87 odst. 1 s. ř. s.). Není proto rozhodné, co se skutkově i právně událo po ukončení zásahu. Novela pandemického zákona tedy nemá vliv na posouzení této věci.

[17] Lze uzavřít, že v projednávané věci stěžovatelka omezila svobodu pohybu žalobkyň nezákonným způsobem, neboť jednala *ultra vires* a protiepidemická opatření nařídila v rozporu s § 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Stěžovatelka se proto vůči žalobkyním dopustila nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[19] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Právo na náhradu nákladů řízení mají naopak úspěšné žalobkyně. Nejvyšší správní soud jim však náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Ztotožnil se totiž s městským soudem v tom, že náklady za zastoupení nezletilých žalobkyň advokátkou, která je současně jejich zákonnou zástupkyní (a nadto v situaci, kdy žalobkyně nebyly v kasačním řízení stěžovatelkami a nevztahovala se na ně proto povinnost zastoupení advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s.), nelze považovat za účelně vynaložené.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. září 2022

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu