

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Faisala Husseiniho, v právní věci žalobců: **a) nezl. A. B., b) nezl. F. B.**, oba zastoupeni Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalované: **Hygienická stanice Hlavního města Prahy**, se sídlem Rytířská 404, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2022, čj. 11 A 209/2021-45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[1] Žalobci se v říjnu 2021 zúčastnili výpravy se skautským oddílem, které se rovněž zúčastnila osoba, u níž bylo posléze potvrzeno onemocnění covid-19. Následně matka žalobců obdržela SMS zprávu, v níž jí byl rizikový kontakt oznámen. Součástí SMS zprávy byla výzva k dodržování karantény a k vyplnění internetového dotazníku určeného k trasování rizikových kontaktů. V souladu s tímto pokynem otec žalobců vyplnil potřebné údaje obou žalobců do elektronického dotazníku. V sedmém kroku dotazníku mu bylo sděleno, že krajská hygienická stanice nařizuje žalobcům karanténu, jakož i povinnost podstoupit PCR test. Matka žalobců požádala o formální potvrzení nařízené karantény, na něž žalovaná reagovala e-mailem, v němž jí nařízenou karanténu potvrdila, avšak formální rozhodnutí o nařízení karantény nezaslala. Následně byl žalobce pozitivně testován na covid-19. Otec žalobce byl proto telefonicky kontaktován operátorkou trasovacího centra, která mu sdělila, že se žalobci karanténa mění na izolaci a žalobkyni se prodlužuje karanténa a nařizuje povinnost podstoupit PCR test.

[2] Žalobci poté podali k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Ten měl spočívat ve (i) výzvě žalované z 11. 10. 2021 (zobrazené ve zmíněném internetovém dotazníku), která žalobcům nařídila karanténu a povinnost podrobit se PCR testu, a (ii) telefonické výzvě žalované z 15. 10. 2021, kterou žalobci nařídila izolaci a žalobkyni podrobit se PCR testu. Žalobci argumentovali tím, že

karanténu, izolaci či povinnost podstoupit PCR test lze nařídít jen správním rozhodnutím. Výzva zobrazená na webové stránce či sdělená e-mailem nebo telefonicky není pro absolutní nedostatek formy správním rozhodnutím. Žalovaná s žalobou nesouhlasila. Argumentovala tím, že předmětné výzvy jsou správním rozhodnutím, a proto se proti nim nelze bránit zásahovou žalobou. Rovněž namítala, že telefonickou výzvu provedlo trasovací centrum, které slouží všem hygienickým stanicím, a tak v této části není žalovaná pasivně legitimována.

[3] Městský soud v záhlaví nadepsaným rozsudkem vyslovil nezákonnost obou výše vymezených zásahů. Uvedl, že dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, protiepidemická opatření nařizuje orgán ochrany veřejného zdraví rozhodnutím, vydaným ve správním řízení. Zákon přitom počítá i s přípustností odvolání, které nemá odkladný účinek, a speciálně upravuje rovněž otázku účastenství. Co se týče první výzvy (zobrazené na webové stránce), tak ta podle městského soudu trpěla absolutním nedostatkem formy. Požadovanou písemnou formu totiž text zobrazený na webové stránce nesplňuje. Splněny nebyly ani podmínky pro řízení na místě dle § 143 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu. Výzva však trpěla i obsahovými nedostatky. Neobsahovala ani odůvodnění, ani poučení o opravném prostředku. Navíc samotné nařízení karantény nesplňovalo náležitosti výrokové části rozhodnutí, neboť text neobsahoval označení účastníků a nebylo možné bez dalšího určit ani správní orgán, který výzvu vydal. Vzhledem ke všem těmto nedostatkům se nejednalo ani o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná se tedy dopustila vůči žalobcům nezákonného zásahu, když je tímto způsobem přinutila ke karanténě. Vzhledem k nezákonnosti karantény byla nezákonná i výzva k podstoupení PCR testu (k čemuž by případně byli žalobci povinni již na základě toho, že jim byla nařízena karanténa; ta však nařízena – vzhledem k uvedeným vadám – nebyla). Co se týče druhé výzvy (sdělené telefonicky), tak i tu městský soud považoval za přičitatelnou žalované. Trasovací centra provádí epidemiologická šetření pro orgány ochrany veřejného zdraví. Trasovací centra proto jednájí jako systémové součásti hygienické stanice. Navíc z listin ve správním spise plyne, že věc žalobců řešila právě žalovaná, jelikož záhlaví sjetin z trasovacího softwaru obsahuje zkratku HSHMP, identifikující žalovanou. Rovněž jako v případě první výzvy soud shledal, že druhá výzva nesplňovala požadované náležitosti rozhodnutí. I druhá výzva tak představovala nezákonný zásah.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobců

[4] Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatelka uvedla, že souhlasí s názorem městského soudu, podle něhož předmětné výzvy vykazovaly nedostatek formy i obsahových náležitostí. Takový postup představuje z materiálního hlediska zásah do ústavně zaručeného práva na svobodu pohybu dle čl. 14 odst. 1 Listiny a jako takový musí obstát z hlediska testu proporcionality. Podle stěžovatelky daný zásah z hlediska testu proporcionality obstál, neboť nebylo možno postupovat jinak. Nemoc covid-19 byla smrtelnou nákazou, již v ČR podlehl zhruba 40 tisíc lidí; v říjnu 2021 bylo v Praze pozitivně testováno celkem 11 661 lidí a karanténu mělo 22 079 lidí. I při totálním nasazení všech zaměstnanců příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví by přitom bylo možné písemně vyhotovit maximálně 9 tisíc rozhodnutí,

pokračování

příčemž by všichni zaměstnanci nedělali nic jiného. Z tohoto – dle stěžovatelky – plyne, že v případě procesně i hmotněprávně správného postupu by bylo vydáno rozhodnutí v 9 tisících případech a v dalších 91 tisících případech by nebylo učiněno nic. Při střetu (i) práva na svobodu pohybu dle čl. 14 Listiny a (ii) práva na život dle čl. 6 odst. 1 Listiny, ve spojení s právem na ochranu zdraví dle čl. 31 Listiny, není možné dávat tato práva naroven, či dokonce právo na svobodu pohybu upřednostňovat. Je naopak nutné upřednostnit právo na život a předejít zbytečným úmrtím.

[6] Dále stěžovatelka odkázala na novelu zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, účinnou od 26. února 2022. Po ní § 8a odst. 1 zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 umožňoval oznámit nařízení izolace či karantény i pomocí prostředku komunikace na dálku. Podle stěžovatelky tedy již zákonodárce nařízení karantény či izolace s písemným vyhotovením rozhodnutí nespojuje. Podle stěžovatelky pak ani není možné v boji s pandemií postupovat jinak. Není možné připustit, aby z důvodu ochrany formální bezchybnosti a úplného dodržování procesních předpisů byla způsobována zbytečná úmrtí. Pandemie covid-19 byla mimořádnou a výjimečnou situací, která si vyžádala i zcela mimořádná a výjimečná řešení. I v oblasti veřejného práva si tato výjimečná situace může vyžádat postup do značené míry podobný nutné obraně či krajní nouzi v právu soukromém. Závěrem pak stěžovatelka odkázala i na důvodovou zprávu ke shora již zmíněné novele, v níž je uvedeno, že vzhledem k vysokému počtu nařizovaných karantén a izolací tyto nelze nařizovat ve správním řízení.

[7] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti poukazují na to, že samotná stěžovatelka uznává, že rozhodnutí o nařízení karantény nevydala (vzhledem k nedostatkům formy i obsahových náležitostí). K argumentaci stěžovatelky ohledně testu proporcionality žalobci uvádí, že každý úkon orgánu veřejné moci, který není realizován na základě zákona, je nezákonný. Žádné další zkoumání proto není potřeba. Dále žalobci odkazují na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která uvedené potvrzuje ve vztahu ke karanténním opatřením (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2021, čj. 10 As 229/2021-31, a rozsudek ze dne 22. 9. 2022, čj. 2 As 165/2022-18), jakož i na judikaturu k ostatním oblastem veřejné správy (rozsudek ze dne 20. 1. 2021, čj. 2 As 320/2019-66). Nezákonnost karanténních opatření pak ustáleně vyslovují i krajské soudy. Závěrem žalobci poukazují na to, že jim Ministerstvo zdravotnictví zaslalo v této věci omluvu. Žalobci tedy navrhli zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost není přípustná.

[9] Kasační stížnost lze podat jen z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost podaná z jiných důvodů je nepřípustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Kasační stížnost je nepřípustná mimo jiné tehdy, pokud se kasační námitky mýlí s rozhodovacími důvody napadeného rozhodnutí (srov. usnesení NSS ze dne 21. 7. 2022, čj. 8 As 119/2022-19, bod 7, či usnesení NSS ze dne 4. 3. 2004, čj. 1 Azs 23/2004-55). Tak je tomu i v případě nyní projednávané kasační stížnosti.

[10] Stěžovatelka v této věci podala prakticky totožnou kasační stížnost, jako v řízení vedeném u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 165/2022. Stěžovatelka se sice pokusila svou předchozí kasační stížnost dílčím způsobem upravit, aby rámcově odpovídala zde řešené věci (v úvodu kasační stížnosti cituje části nyní napadeného rozsudku), avšak ani to neučinila důsledně, což již samo o sobě vyvolává pochybnosti o naplnění výše vymezených předpokladů projednání kasační stížnosti (reakce na důvody napadeného rozsudku městského soudu). V obou zmíněných kasačních stížnostech totiž stěžovatelka argumentovala tím, že v daném období bylo nařizováno příliš mnoho karantén a izolací na to, aby mohla vydávat rozhodnutí ve správním řízení. Nicméně v nyní projednávané věci a ve věci, o níž rozhodoval druhý senát, bylo řešeno jiné období (zde říjen 2021 a ve věci druhého senátu září 2021). V těchto dvou měsících se pochopitelně počet nařizovaných izolací a karantén lišil. Stěžovatelka v nyní projednávané kasační stížnosti sice upravila počty nařizovaných karantén a izolací, aby odpovídaly říjnu 2021, ale zbytek argumentace, včetně výpočtu (ten tak odpovídal září, nikoliv říjnu), ponechala stejný. Výsledkem je zjevně nelogická argumentace, v níž stěžovatelka tvrdí, že maximálně je schopna vydat 9 tisíc rozhodnutí měsíčně, přičemž bylo třeba (v říjnu 2021) nařídit celkem skoro 34 tisíc karantén a izolací, a tak pokud by postupovala v souladu se zákonem, nestihla by nařídit 91 tisíc karantén či izolací (správně tedy mělo být skoro 25 tisíc karantén a izolací).

[11] Především však stěžovatelka nezohlednila, že v každé z uvedených věcí napadá jiný rozsudek, postavený na částečně rozdílných důvodech. Zatímco ve věci, o níž rozhodoval druhý senát, napadený rozsudek vycházel též z toho, že stěžovatelka nepřipustně zasáhla do práva žalobců na svobodu pohybu dle čl. 14 Listiny, tak ve zde řešené věci tyto okolnosti soud jakkoliv nehodnotil. Ústavní rozměr celé věci neřešil a posuzoval pouze zákonnost jednání stěžovatelky, přičemž dospěl k závěru o nenaplnění zákonných požadavků napadených výzev. Argumentace stěžovatelky – která připouští, že jednala v rozporu se zákonem, ale argumentuje, že její jednání nebylo nepřipustným zásahem do svobody pohybu, jelikož obstálo v testu proporcionality – se tak zcela míjí s důvody napadeného rozsudku. Stěžovatelka tedy především ani netvrdí, že by městský soud posoudil v napadeném rozsudku některou právní otázku nesprávně [což je důvod přípustnosti kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., na nějž stěžovatelka odkazuje]. Napadený rozsudek je totiž postaven na závěru, že stěžovatelka nenařídila karantény a izolace rozhodnutím, a proto jednala nezákonně. Tento závěr stěžovatelka uznává a nerozporuje. Stěžovatelka pouze tvrdí, že nezasáhla nepřipustně do práva na svobodu pohybu dle čl. 14 Listiny. Tuto otázku však městský soud v dané věci neřešil. Stěžovatelka tak městskému soudu vytýká nesprávné posouzení právní otázky, kterou se však městský soud nezabýval. Taková kasační stížnost se neopírá o žádný důvod přípustnosti obsažený v § 103 odst. 1 s. ř. s., a je tedy nepřipustná.

[12] Závěrem Nejvyšší správní soud nad rámec výše uvedeného a pro úplnost dodává, že druhý senát tohoto soudu shora již zmiňovanou (a téměř identickou) kasační stížnost téže stěžovatelky ve skutkově a právně obdobné věci zamítl rozsudkem ze dne 22. 9. 2022, čj. 2 As 165/2022-18. Tedy sice danou kasační stížnost projednal (ta na rozdíl od nynější věci reagovala na rozhodovací důvody napadeného rozsudku městského soudu), nicméně shodné kasační argumenty neshledal důvodnými.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[13] Z výše popsanych důvodů tak Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost jako nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) a § 120 s. ř. s.

[14] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle nichž nemá právo na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 9. února 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu