



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupíčkové v právní věci navrhovatele: **J. H.**, zastoupený JUDr. MgA. Michalem Šalomounem, Ph.D., advokátem se sídlem Bráfova tř. 770/52, Třebíč, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2021, č. j. 14 A 110/2021-82,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I.

[1] Navrhovatel se návrhem podaným u Městského soudu v Praze domáhal zrušení některých částí ochranného opatření odpůrce ze dne 28. 5. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-83/MIN/KAN, jímž odpůrce s účinností od 1. 6. 2021, 0:00 hodin podle § 68 odst. 1 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. h) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), k ochraně před zavlečením onemocnění COVID-19 upravil zejména povinnosti osob vstupujících od uvedeného okamžiku na území České republiky.

II.

[2] Městský soud výrokem I. rozsudku ze dne 14. 6. 2021, č. j. 14 A 110/2021-82, napadené ochranné opatření zrušil v bodu I.22 písm. c) v textu „*na seznamu zemí s velmi vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19 dle bodu III.1 nebo*“, a to ke dni 17. 6. 2021,

00:00 hodin. Výrokem II. rozsudku návrh ve zbytku zamítl. Výrokem III. rozsudku rozhodl o povinnosti odpůrce zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení.

[3] Městský soud konstatoval, že z odůvodnění napadeného ochranného opatření (ve vztahu k částem, jež jsou napadeny návrhem) je zřejmé, co odpůrce k jeho přijetí vedlo, co se jím má dosáhnout a proč odpůrce zvolil k dosažení jím zamýšleného účelu zrovna tyto prostředky. Odpůrce se před vydáním napadeného ochranného opatření důkladně zabýval důvody, pro které je nezbytné stanovit podmínky pro vstup na území České republiky, a to i pro občany České republiky. Nesouhlas navrhovatele s tímto odůvodněním nelze zaměňovat s nepřezkoumatelností opatření obecné povahy. Proto městský soud neshledal, že by napadené ochranné opatření bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. A to včetně důvodnosti zásahu do základních práv vymezených čl. 14 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Zároveň neshledal, že by napadené ochranné opatření bylo nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, čemuž ostatně svědčí také schopnost navrhovatele vznést konkrétní námitky vůči tomuto opatření obecné povahy.

[4] Městský soud přisvědčil navrhovateli, že podmiňování návratu na území České republiky předložením písemného potvrzení o výsledku testu na onemocnění COVID-19 vede k zásahu do základního práva občana na návrat do vlasti zaručeného čl. 14 odst. 4 větou první Listiny. Městský soud však nepřisvědčil navrhovateli v tom, že by toto právo nebylo možno jakýmkoli způsobem omezit. V daném případě právo svobodného návratu občanů do České republiky nebylo negováno, neboť opatření pouze stanovilo podmínky, za nichž se může občan do vlasti vrátit, aniž by jeho návrat absolutně vylučovalo.

[5] K zákonné licenci omezení základního práva v dané věci městský soud uvedl, že není porušením výhrady zákona, pokud konkrétní podmínky jsou stanoveny ve formě opatření obecné povahy, jestliže se tak děje na základě zákonného zmocnění. Tato podmínka byla přitom v případě posuzovaného ochranného opatření splněna (viz § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví). Zároveň není pochyb o tom, že odpůrce předmětné opatření přijal za účelem ochrany obyvatelstva před dalším rozšířením onemocnění COVID-19. Podmínku legality a legitimacy zásahu městský soud proto považoval za splněnou.

[6] Pokud jde o nezbytnost přijatého omezení městský soud vyšel ze standardního testu proporcionality, tj. posouzení vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti v užším smyslu. V daném případě považoval za nezbytné zvlášť posoudit povinnost absolvovat test na přítomnost onemocnění COVID-19 u individuální (v případě návratu z území států, které jsou na seznamu zemí s velmi vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19, které pouze navrhovatel zpochybňoval) a veřejné dopravy. Podle názoru městského soudu může přijaté opatření přispět k ochraně veřejného zdraví jak v případě individuální dopravy, tak i veřejné dopravy, a proto ob stojí v parametru vhodnosti. Ve vztahu k parametru potřebnosti a přiměřenosti městský soud shledal, že povinnost občanů absolvovat před návratem do České republiky test na onemocnění COVID-19 ob stojí v testu proporcionality v případě návratu občana veřejnou dopravou. V případě individuální dopravy však neob stojí a jedná se tak o požadavek nikoli nezbytně omezující základní právo občana podle čl. 14 odst. 4 Listiny. Proto uvedenou část ochranného opatření městský soud shledal nepřiměřenou a ve svém důsledku protizákonnou.

pokračování

[7] Pokud jde o posouzení zákonnosti čl. I.21 napadeného ochranného opatření, který mimo jiné stanoví veřejným dopravcům povinnost ověřit, zda cestující disponuje písemným potvrzením o absolvování testu na onemocnění COVID-19, městský soud konstatoval, že povinnosti stanovené v čl. I.21 považuje za důvodné, neboť mohou přispět k zamezení šíření onemocnění COVID-19, aniž by se jednalo o opatření, která v nikoli nezbytné míře zasahují do práv dotčených osob.

[8] Závěrem se městský soud zabýval tvrzeními navrhovatele, kterými zpochybnil výjimku z povinnosti testování před příjezdem do České republiky pro očkované osoby, kdy se podle něj jedná o diskriminaci z důvodu věku s ohledem na dostupnost očkování. Městský soud nepopřel, že v postavení očkovaných a neočkovaných osob vzniká nerovnost v možnosti podmíněného či bezpodmínečného návratu do České republiky, tj. v realizaci práva zaručeného čl. 14 odst. 4 Listiny. Napadeným opatřením tedy dochází k nerovnému zacházení mezi stejnými nebo srovnatelnými jednotlivci (osobami, které se navrací do České republiky), a to na základě skutečnosti, zda podstoupili očkování. Jelikož přitom očkování bylo v první řadě určeno pro starší osoby, lze v důsledku vysledovat odlišné zacházení na základě věku, neboť mladší občan do nedávné doby nemohl uvedené podmínce vyhovět. Pro městský soud je však zásadní, že toto odlišné zacházení je ospravedlnitelné, tj. sleduje legitimní zájem (ochrana zdraví a životů těch nejohroženějších) a je přiměřené (nemožnost registrovat se k očkování pro mladší ročníky netrvala po neakceptovatelně dlouhou dobu, kdy navíc tato prodleva byla dána objektivními důvody, především postupným zásobením očkovacími látkami). Pro úplnost pak městský soud uvedl, že obecně ani odlišení osob očkovaných a neočkovaných nepovažuje v daném případě za nedůvodné. Jestliže vakcinace podstatně snižuje riziko vypuknutí nemoci a významně chrání před jejím těžkým průběhem, není nezbytné, aby očkované osoby musely podstupovat další preventivní opatření mající za cíl ochranu před onemocněním, neboť ta je zajištěna provedeným očkováním.

[9] S ohledem na výše uvedené městský soud shledal návrh zčásti důvodným, neboť odpůrce nikoli v nezbytné míře zasáhl do základního práva občanů zaručeného čl. 14 odst. 4 Listiny, a to v případě požadavku na „před-příjezdové“ absolvování testu na onemocnění COVID-19 u osob vyjmenovaných v bodu I.22, které se navracejí z území států, které jsou na seznamu zemí s velmi vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19, individuální a nikoli veřejnou dopravou.

III.

[10] Proti výroku II. tohoto rozsudku podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. stěžovatel spatřoval v tom, že městský soud suploval povinnost odpůrce řádně odůvodnit přijaté ochranné opatření. Toto opatření odpůrce zavádělo mimo jiné povinnost občanů České republiky se při návratu do vlasti prokazovat PCR nebo antigenním testem. Důvodem přijetí tohoto opatření bylo omezování cestování. Městský soud však neposuzoval přijaté opatření tímto proklamovaným záměrem odpůrce, ale dovodil, že právní regulace a vyžadování antigenních nebo PCR testů je namísto kvůli tomu, aby při použití veřejné dopravy měli o přítomnosti pozitivně testovaného pasažéra povědomí ostatní cestující a provozovatel dopravy. Proto

ostatně městský soud spatřuje důvodnost právní regulace (vyžadování antigenních nebo PCR testů) podle toho, zda se jedná o veřejnou, nebo individuální dopravu. Odpůrce však tímto způsobem o právní regulaci nepřemýšlí a ani ji tak neodůvodňuje. Cílem regulace odpůrce bylo omezovat dopravu a kontakty mezi lidmi, a nikoli upozorňovat provozovatele a cestující při veřejné dopravě na zvýšené riziko nákazy při přepravě pozitivně testovaného pasažéra. Jedinou úvahu ohledně usazení pozitivně testované osoby řeší pouze ve vztahu k letecké dopravě. Proti tomu se městský soud snaží argumentovat izolací pozitivně testované osoby v samostatném kupé (bod 137 odůvodnění), tedy situací ve vlakové dopravě, kterou odpůrce vůbec regulovat nechtěl. Ostatně sám odpůrce uvádí, že „s ohledem na existující riziko přenosu nákazy během letu nelze s respektem na práva ostatních cestujících na ochranu jejich zdraví na povinnosti informování dopravce rezignovat.“ Tedy, že důvodnost regulace prokazovat se před cestou nějakými testy je důvodná pouze u letecké dopravy. Bližší zdůvodnění v samotném opatření chybí, ale to by za odpůrce neměl dotvářet správní soud a už vůbec by takové zdůvodnění neměl posunovat na celou veřejnou dopravu, když odpůrce důvodnost přijatého opatření uvádí pouze u dopravy letecké. Argumenty městského soudu jsou sice rozumné, nicméně ty měly být obsaženy v odůvodnění napadeného ochranného opatření, a neměl je za odpůrce dotvářet až městský soud ex post.

[12] Stěžovatel dále namítal, že napadené opatření upravuje práva a povinnosti mimo území České republiky. Překračuje tedy svoji územní působnost, která náleží odpůrci jako správnímu úřadu jen na území České republiky a při vstupu na území České republiky. Působnost správního úřadu mimo území České republiky není s ohledem na svrchovanost států a principy mezinárodního práva možná. Při posuzování zákonnosti, resp. ústavnosti napadeného opatření obecné povahy soudem proto nelze vycházet z důsledků, které opatření způsobuje na území jiných států. Naopak, jakékoliv přímé důsledky opatření mimo území České republiky jsou nedovolenou extenzí práva na svrchované území jiného státu, které správní úřad nemohl zamýšlet. Jednalo by se totiž o popření základního právního principu teritoriality práva a prosazování nepřipustné personality práva mimo území České republiky. Napadené opatření tedy může zasahovat do práv a povinností osob až od okamžiku překročení státní hranice České republiky včetně stanovení podmínek pro její překročení. Napadený rozsudek městského soudu může důsledky opatření posuzovat až od stejného okamžiku a jakékoliv konání nebo nepřímé důsledky opatření před překročením státní hranice nepřísluší soudu jakkoliv zohledňovat.

[13] Závěrem stěžovatel namítal, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku výkladu práva na svobodný vstup občanů na území České republiky podle čl. 14 odst. 4 Listiny. Podle jazykového a systematického výkladu z celého čl. 14 Listiny vyplývá, že právo občana na svobodný vstup na území České republiky není možné omezit ani zákonem. Tím spíše se tak nemůže dít podzákonným právním aktem jako je napadené opatření odpůrce. Městský soud právo na svobodný návrat do vlasti interpretuje jako „nemožnost zakázat občanovi návrat do vlasti“. Podle stěžovatele je to však interpretace, která může vést a ostatně i vede k tomu, že vstup je možno povolit, ale jen za určitých podmínek. Realizace těchto podmínek ale může prakticky „svobodný vstup na území České republiky“ negovat.

[14] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu ve výroku II. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[15] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že potřebnost napadené úpravy odůvodnil již v odůvodnění napadeného ochranného opatření a poté ve svém vyjádření ze dne 28. 5. 2021 adresovaném městskému soudu. Odpůrce nevytváří opatření pouze podle svého uvážení, ale vychází při tom z doporučení Evropské unie a odborných organizací. Z důvodu rizik spojených s novými mutacemi viru a jejich šíření v nejrůznějších koutech světa, toto ochranné opatření cílí na bezpečné obnovení mobility v rámci EU a prokazatelně bezpečnými třetími zeměmi, avšak se zachováním epidemiologických opatření, která se ukázala a ukazují v boji proti celosvětové pandemii jako nejefektivnější. Ochranné opatření také provazuje národní pravidla s dohodnutou koordinací na unijní úrovni. Napadené ochranné opatření bylo přijato zákonnou procedurou a zákonným způsobem jím odpůrce upravil to, co náleží do jeho pravomoci. Drobné nedostatky v odůvodnění, které byly precizovány později, nemohou mít vliv na zákonnost napadeného ochranného opatření. Požadavkem na absolvování testu na prokázání přítomnosti viru SARS-CoV-2 v zahraničí před započítáním cesty do České republiky prostředkem hromadné dopravy se městský soud zabýval v bodech 104 až 107 rozsudku, kdy postupům odpůrce přisvědčil. Odpůrce tuto argumentaci shledává přesvědčivou. Městský soud se rovněž přesvědčivě vypořádal s problematikou výkladu práva občana na svobodný vstup na území České republiky, když shledal, že absolutní povaha práva podle § 14 odst. 4 Listiny tkví v nemožnosti zakázat občanovi návrat do vlasti. To však neznamená, že by domovský stát nemohl stanovovat pro návrat pravidla. Podstoupení preventivního testu není nic, co by v konečném důsledku návrat znemožňovalo ani jej neúměrně ztěžovalo. Ke stanovení rozdílných podmínek pro návrat do České republiky podle toho, zda se osoba vrací prostředkem hromadné dopravy, nebo vlastním dopravním prostředkem, odpůrce uvedl, že v případě individuální přepravy cestuje osoba sama nebo v homogenní skupině tak, jak vycestovala; riziko přenosu COVID-19 je nepoměrně menší, neboť se tyto osoby téměř nemají od koho nakazit. V případě návratu prostředkem hromadné dopravy je situace jiná. Osoby cestují s neznámou skupinou spolucestujících ve stísněných klimatizovaných prostorech, což vytváří vhodné prostředí k šíření patogenů. Jen dopravce, který bude řádně informován o možném pozitivně testovaném pasažérovi, může učinit adekvátní opatření k zamezení šíření nákazy. Aktuálně není dostupné jiné opatření, které by stejně pozitivních výsledků při ochraně veřejného zdraví dosahovalo při menším zatížení adresátů. Závěrem odpůrce poukázal na to, že přezkoumávané ochranné opatření bylo s účinností od 21. 6. 2021 zrušeno ochranným opatřením ze dne 16. 6. 2021, č.j. MZDR 20599/2020-87/MIN/KAN. Z uvedených důvodů proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V.

[16] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Pokud jde o namítanou vadu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud konstatuje, že odpůrce základní důvody svého postupu, tj. důvody, pro které bylo nezbytné stanovit podmínky pro vstup na území České republiky, v nezbytné míře osvětlil v odůvodnění napadeného ochranného opatření (viz str. 14 až 21). Předesílá přitom, že v souvislosti s opatřeními odpůrce k zamezení šíření onemocnění COVID-19 správní soudy již dříve opakovaně zdůraznily, že k požadavkům na rozsah a kvalitu odůvodnění je nutné přistupovat rozumně a s přihlédnutím k okolnostem věci – nelze ztrácet ze zřetele specifický charakter daného aktu a okolnosti, za nichž bylo dané opatření vydáno. Potřebná operativnost přijímaných opatření (nutnost rychlé reakce na rizika epidemií) proto omlouvá jejich stručnější odůvodnění, kdy je samozřejmě potřeba zohledňovat výjimečnost epidemie koronaviru a s tím spojený nedostatek dostupných a vždy aktuálních podkladů a informací o jeho šíření i závažnosti; jakkoli s přibývajícím časem od vypuknutí epidemie nároky na odůvodnění samozřejmě vzrůstají (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18 A 22/2020-140).

[19] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem stěžovatele, že městský soud suploval povinnost odpůrce řádně odůvodnit přijaté ochranné opatření. Podle odpůrce hlavním cílem opatření bylo „*přerušit kontinuální epidemický proces a zastavit epidemii v co nejkratším čase, a za co nejmenších ztrát lidských životů, za současné minimalizace negativních dopadů do ekonomiky (avšak s ohledem na primární cíl – zastavení epidemie). Toho lze dosáhnout omezením pohybu osob, omezením konání hromadných akcí, omezením provozování epidemiologicky závažných činností, používáním přiměřených osobních ochranných prostředků a zvýšenou dezinfekcí či posíleným diagnostických strategií s cílem odhalit potencionální nakažené osoby, včetně kombinace testování a karantény.*“ Požadavek na absolvování testu na prokázání přítomnosti viru SARS-CoV-2 v zahraničí před započítím cesty do České republiky prostředkem hromadné dopravy měl podle odpůrce za cíl zejména zamezit zavlečení nemoci COVID-19 na území České republiky. Dalším cílem podle odpůrce bylo zamezit přenosu onemocnění již v prostředí hromadné dopravy, kdy osoba je povinna dopravce o své pozitivitě informovat, a to z důvodu přijetí možných zpřísněných opatření během cesty či alespoň usazení dané osoby v dostatečné vzdálenosti od ostatních cestujících, je-li to možné vzhledem k obsazenosti dopravního prostředku. Odpůrce dále uvedl, že s ohledem na existující riziko přenosu nákazy během cesty nelze s respektem na práva ostatních cestujících na ochranu jejich zdraví na povinnosti informování dopravce rezignovat. Z tohoto důvodu odpůrce v ochranném opatření nastavil odlišná pravidla pro cesty veřejnou a individuální dopravou. Z uvedeného je zřejmé, že tvrzení stěžovatele, že odpůrce se uvedenými otázkami nezabýval a že nerozlišuje mezi veřejnou a individuální dopravou, je v rozporu s obsahem odůvodnění napadeného ochranného opatření. Rovněž je třeba uvést, že odpůrce se důvodností přijatého opatření zabýval nejen ve vztahu k letecké dopravě, ale k veřejné dopravě jako celku. Je pravdou, že podrobněji se odpůrce věnoval právě letecké dopravě, a to zejména s ohledem na její specifika. V textu odůvodnění napadeného opatření jsou však na několika místech zmíněny i jiné druhy veřejné dopravy (viz např. str. 16 a 18), přičemž úmysl odpůrce vztáhnout přijatá opatření na všechny druhy veřejné dopravy je zcela zřejmý i z kontextu napadeného ochranného opatření. Námitka stěžovatele, že městský soud nepřipustně dotvářel odůvodnění napadeného ochranného opatření, je proto nedůvodná.

[20] Stěžovatel považoval za nesprávný výklad práva na svobodný vstup občanů na území ČR dle čl. 14 odst. 4 Listiny. Pokud jde o námitku nesprávného posouzení právní otázky

pokračování

možnosti omezení práva na svobodný vstup občanů na území České republiky podle 14 odst. 4 Listiny, je třeba uvést, že v daném případě je nesporné, že napadeným ochranným opatřením skutečně došlo k omezení práva zaručeného občanům ČR ustanovením čl. 14 odst. 4 věty první Listiny. Městský soud proto správně přistoupil k posouzení, zda ústavní pořádek omezení tohoto základního práva připouští. K tomu Nejvyšší správní soud předesílá, že kromě rozsudku napadeného nyní kasační stížností se městský soud touto otázkou zabýval rovněž v rozsudku ze dne 31. 3. 2021, č. j. 18 A 16/2021-149. Dílčí odlišnosti v odůvodnění obou soudních rozhodnutí neshledává Nejvyšší správní soud natolik významnými, aby ovlivnily jeho rozhodnutí o nyní projednávané kasační stížnosti co do jeho výsledku. Vyplývají totiž z nikoli nepodstatných odlišností ve způsobu regulace, kterou žalovaný v jednotlivých ochranných opatřeních zvolil. V souladu s názorem městského soudu v nyní projednávané věci je proto třeba zdůraznit, že zatímco opatření přezkoumávané městským soudem v řízení vedeném pod sp. zn. 18 A 16/2021 v některých případech fakticky bránilo občanovi ve vstupu do vlasti, neboť požadovalo, aby disponoval pouze a jen negativním testem, nyní přezkoumávaná úprava vstupu na území nebrání. Upravuje totiž způsob v souladu, se kterým se může občan do vlasti vrátit, neboť před návratem „toliko“ požaduje podrobení se testu na COVID-19. Stěžovatel navíc konkrétně netvrdí a na konkrétních podmínkách přijatého opatření nedokládá, že by případně jednotlivé podmínky pro návrat měly fakticky za následek první navozený důsledek, tj. že by v důsledku jejich nesplnění byl napadeným opatřením znemožněn návrat našich občanů do vlasti. Stanovená omezení byla podle něj v rozporu s deklarovaným účelem opatření a pozornost zaměřuje na podle jeho názoru neúčelné rozlišování podle způsobu dopravy, který vracející se čeští občané zvolili.

[21] Zatímco v případě svobody pohybu a pobytu podle čl. 14 odst. 1 Listiny nelze pochybovat o tom, že tyto svobody mohou být omezeny za podmínek vyplývajících z čl. 14 odst. 3 a čl. 4 Listiny, resp. čl. 2 odst. 3 Protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, v případě ústavního práva občanů na svobodný vstup na území ČR podle čl. 14 odst. 4 věty první Listiny již tento závěr z ustanovení ústavního pořádku *prima facie* nevyplývá.

[22] Je třeba v obecné rovině zdůraznit, že až na výjimky nejsou základní práva a svobody garantované Listinou absolutní, tedy lze je zákonem omezit, a to za podmínek stanovených v Listině u jednotlivých základních práv a svobod při současném splnění podmínek obsažených v čl. 4 odst. 2 až 4 Listiny. Lze tedy s jistým zjednodušením shrnout, že konkrétní omezení základního práva nebo svobody (i.) musí Listina předpokládat, (ii.) musí jej stanovit zákon, (iii.) nesmí být diskriminační a (iv.) musí šetřit podstatu a smysl omezovaného základního práva (srov. obdobně komentář k čl. 4 Listiny in Hussein, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021).

[23] Pokud jde o podmínku ad (i.), o kterou se v této souvislosti jedná, sdílí soud doktrinální závěry zastávané autory naposledy odkazovaného díla, podle nichž „aby omezení některého ze základních práv a svobod garantovaných Listinou zákonem vůbec přicházelo podle komentovaného ustanovení v úvahu, **musí takové omezení sama Listina předpokládat** („za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod“). Uvedený **předpoklad omezení základního práva nebo svobody může být blíže nekonkretizovaný** – například do práva na

důvěrnost komunikace může být podle čl. 13 zasaženo v případech a způsobem, které stanoví zákon, aniž by tento předpoklad výslovně uváděl jakékoliv obsahové požadavky (důvody) pro takové omezení. V řadě případů Listina stanoví podmínky pro omezení základních práv a svobod specifickěji – například svoboda pohybu a pobytu může být podle čl. 14 odst. 3 omezena zákonem, jestliže je to nezbytné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody. Pro splnění předmětné podmínky pro omezení jednotlivých základních práv a svobod je rozhodující, zda Listina jejich omezení některým z výše uvedených způsobů předpokládá. Jinak řečeno, zda jsou v případě jednotlivých základních práv a svobod přítomny tzv. limitační klauzule, mezi které patří také čl. 41 pro tam vyjmenovaná hospodářská, sociální a kulturní práva i čl. 44 pro vybrané profese“ (pozn. zvýraznění doplněno).

[24] Kasační soud v návaznosti na uvedená východiska konstatuje, že ustanovení čl. 14 Listiny při jeho gramatickém výkladu s jakýmkoli omezováním práva občanů ČR na svobodný návrat do vlasti výslovně nepočítá. Limitační klauzule je upravena v čl. 14 odst. 3 Listiny toliko ve vztahu k obecným svobodám pohybu a pobytu zaručeným v odstavci 1 a 2 uvedeného ustanovení (arg. „Tyto svobody mohou být omezeny...“). Ve vztahu k právu vyplývajícimu z čl. 14 odst. 4 věty první Listiny žádná taková limitační klauzule v Listině obsažena není.

[25] Pro závěr, že ustanovení čl. 14 Listiny omezení práva občanů ČR na svobodný návrat do vlasti nepředpokládá, svědčí podle přesvědčení soudu i použití systematické a historické metody výkladu tohoto ustanovení. Ústavodárce předmětné ustanovení čl. 14 Listiny zjevně konstruoval tak, že za ustanovení reflektující nezadatelné svobody pohybu a pobytu uvedené v odstavcích 1 a 2 připojil v odstavci třetím relativně obvyklou limitační klauzuli, kterou omezení svobod zaručených čl. 14 odst. 1 a 2 Listiny připustil. I ze skutečnosti, že právo občana na svobodný vstup do vlasti, resp. jeho právo na to, aby nebyl nucen k opuštění vlasti, je upraveno teprve v odstavci následujícím za odstavcem obsahujícím limitační klauzuli, lze dovozovat, že tato klauzule na práva uvedená v čl. 14 odst. 4 Listiny nedopadá. Doktrína správně upozorňuje, že „možnosti omezení podle čl. 14 odst. 3 se vztahují k právům zakotveným v prvních dvou odstavcích čl. 14, což vyplývá z úvodní věty tohoto ustanovení: „Tyto svobody mohou být omezeny...““ (srov. komentář k čl. 14 Listiny in Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021).

[26] Rovněž historický výklad svědčí pro závěr, že nebylo cílem aplikovat limitační klauzuli uvedenou v čl. 14 odst. 3 Listiny na práva zaručená v jeho následujícím odstavci. Městský soud příhodně připomíná, že předmětné ustanovení je reakcí na praxi socialistického režimu, který na jedné straně většině občanů zabráňoval v opuštění československého území, avšak na druhé straně se snažil zbavit některých disidentů tím, že je vyhrožováním podněcoval k emigraci (srov. komentář k čl. 14 odst. 4 Listiny in Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012; obdobně komentář k čl. 14 odst. 4 Listiny in Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021).

pokračování

[27] Na druhé straně nelze odhlédnout od toho, že z relevantních judikatorních i doktrinálních závěrů plyne, že i v případech práv, která nemají vlastní limitační klauzuli, může dojít k jejich omezení v zájmu jiného základního práva či svobody nebo dokonce v zájmu veřejného statku, a to v případě jejich vzájemné kolize, jež je pak posuzována za použití ustálených judikatorních východisek týkajících se aplikace a parametrů testu proporcionality (shodně komentář k čl. 4 Listiny in *Husseini, F., Barton, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol.* Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021).

[28] Ústavní soud v minulosti v jiných situacích, jež se zjevně dotýkaly dalšího ústavního práva zaručeného čl. 14 odst. 4 Listiny, konkrétně práva uvedeného v jeho větě druhé, fakticky připustil jeho omezení, a to přesto, že i ve vztahu k tomuto právu, vycházejícímu z (v zásadě) identických historických a hodnotových východisek, lze beze zbytku vyjít z výše vyslovených závěrů vylučujících použitelnost limitační klauzule. Zmínit je třeba nezřídka v této souvislosti připomínané rozhodnutí, v němž se zabýval ústavností úpravy přijaté zákonem č. 539/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, reagující na rámcové rozhodnutí Rady EU č. 2002/584/JHA ze dne 13. 6. 2002 o Evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (tzv. eurozatykač), kdy v nálezu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, vyložil ustanovení § 14 odst. 4 věty druhé Listiny eurokonformně tak, že nebrání tomu, aby občan ČR, který se dopustí trestného činu v jiném členském státě EU, byl do tohoto státu vydán za účelem realizace trestního stíhání pro tento trestný čin.

[29] I u ústavních práv zaručených v čl. 14 odst. 4 Listiny, ve vztahu k nimž jinak nelze uvažovat o aplikaci limitační klauzule obsažené v odstavci 3 téhož ustanovení, je proto třeba podle přesvědčení zdejšího soud zcela výjimečně připustit jejich omezenost v zájmu jiného základního práva či svobody, případně v zájmu veřejného statku, a to v případě jejich vzájemné kolize, přičemž takový střet musí být posléze posuzován provedením testu proporcionality.

[30] Ani stěžovatel nevytýká rozsudku městského soudu, že by naznačeným způsobem nepostupoval, či že by za posouzení a vyhodnocení střetu předmětného opatření s jinými chráněnými hodnotami rezignoval. Lze proto pouze obecně připomenout, že tak městský soud učinil dostatečně podrobně v odstavci 41 a násl. rozsudku, kde, vycházející z již judikaturou dovozeného algoritmu pro přezkum vydaných opatření obecné povahy, podrobně vysvětlil, proč přijatá úprava ob stojí, zejm. v konfrontaci s veřejným zájmem na ochraně veřejného zdraví.

[31] Lze tedy uzavřít, že městský soud správně vycházel ve svých úvahách z toho, že právo svobodného návratu občanů do ČR není zcela absolutní a může být omezeno za účelem tak významného veřejného statku, kterým je ochrana veřejného zdraví, jako tomu bylo v nyní posuzované věci. K tomu lze dodat, že pokud se tak děje na základě zákonného zmocnění (§ 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví), není porušením výhrady zákona, že konkrétní podmínky jsou stanoveny ve formě opatření obecné povahy.

[32] Námitkou stěžovatele, že napadené opatření překračuje svoji územní působnost, neboť upravuje práva a povinnosti mimo území České republiky, se Nejvyšší správní soud

pro její nepřípustnost nemohl zabývat. Jedná se totiž o námitku, kterou stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[33] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[34] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné důvodně vynaložené náklady.

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

V Brně dne 30. května 2023

David Hipšr
předseda senátu