



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobkyně: J. R.
bytem X
zastoupená Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem
se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno

proti
žalované: Hygienická stanice hlavního města Prahy
se sídlem Rytířská 404/12, Praha 1 – Staré Město

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované,

takto:

- I. Výzva žalované ze dne 16. 9. 2021 formou SMS zprávy a dne 17. 9. 2021 potvrzená telefonickým hovorem, aby žalobkyně absolvovala karanténu od 16. 9. 2021 do 24. 9. 2021, **byla nezákonná.**
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši **14 342 Kč** k rukám jejího zástupce Mgr. Davida Zahumenského, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobkyně byla v době zásahového jednání zaměstnána jako učitelka na základní škole v Praze. Dne 16. 9. 2021 obdržela formou SMS zprávy výzvu, kterou jí žalovaná nařídila podrobit se karanténě, jelikož se dostala do rizikového kontaktu s žákem, který byl pozitivně testován na onemocnění COVID-19. Dne 17. 9. 2021 byla žalovanou tato karanténa potvrzena telefonicky. Žalobkyně spatřuje ve výzvě ze dne 16. 9. 2021 formou SMS zprávy a telefonickém hovoru ze dne 17. 9. 2021 nezákonný zásah.

II. Obsah žaloby, vyjádření žalované a následná replika

2. Žalobkyně v žalobě zejména uvedla, že ukládání opatření v souvislosti s ochranou před infekčními nemocemi se řídí především zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2021 (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Podle § 67 tohoto zákona má o druhu a způsobu provedení protiepidemického opatření rozhodnout příslušná krajská hygienická stanice, přičemž zákon stanoví, že proti rozhodnutí je možné podat odvolání, jež nemá odkladný účinek. Ze zákona vyplývá, že žalovaná nemá pravomoc nařizovat karanténu telefonicky či e-mailem, ale jedinež na základě individuálního správního aktu. Žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, č. j. 10 As 229/2021-31, č. 4246/2021 Sb. NSS, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 4. 2021, č. j. 30 A 177/2020-102, ve kterých správní soudy dospěly ke stejným závěrům.
3. K již výše popsanému skutkovému ději žalobkyně dále v žalobě uvedla, že ji žalovaná k dotazu, proč nebyla o karanténě informována písemně, sdělila, že to je z časových důvodů a na požádání jí přijde „oficiální písemné vyrozumění“ poštou nebo e-mailem. O toto oficiální vyrozumění žalobkyně požádala e-mailem, avšak bylo jí sděleno, že jí potvrzení není možné vydat, jelikož zamítla sdělení rodného čísla při trasování. Žalobkyně je přesvědčena, že k rizikovému kontaktu nedošlo, neměla žádné příznaky. Nechala se otestovat 5. a 13. den po kontaktu s negativním výsledkem. Žalobkyně se dále v žalobě vymezovala proti spolehlivosti PCR testů.
4. Žalovaná k žalobě uvedla, že nařízení karanténních opatření má charakter správního rozhodnutí, nemůže být proto zásahem. Žalovaná proto navrhla odmítnout žalobu pro nepřípustnost. Žalovaná uvedla, že délka karantény byla stanovena s ohledem na tehdy platné a účinné mimořádné opatření. Vyhodnocení rizikového kontaktu bylo provedeno s ohledem na metodický pokyn hlavní hygieničky. Žádosti o písemné vyhotovení karantény nebylo vyhověno z důvodu nedostatečné identifikace podatelky. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, zná toliko ústní vyhlášení rozhodnutí (§ 67 odst. 2 správního řádu). Dle názoru žalované trvání na přepjatém formalismu a absolutním dodržování procesních pravidel by ohrožovalo lidské životy. Bez dalšího pouhá absence formálního rozhodnutí nezpůsobuje nezákonnost tohoto rozhodnutí. Žalovaná odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 23. 4. 2021, č. j. 10 Ad 1/2021-30. Žalovaná vzpomenula také na novelu zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, účinnou od 26. 2. 2022, podle jehož § 8a může orgán ochrany veřejného zdraví učinit oznámení o nařízení izolace nebo karanténních opatření ústně nebo písemně, a to i pomocí prostředku komunikace na dálku.

5. Žalobkyně v podané replice uvedla, že prostý e-mail bez elektronického podpisu nesplňuje požadavek písemného jednání a ani SMS zprávu není možné považovat za podání v písemné podobě a tím ani za rozhodnutí. I kdyby žalobkyně nepožadovala vydání rozhodnutí, žalovaná měla povinnost rozhodnutí vyhotovit a doručit. Žalovanou zmíněné mimořádné opatření nařídilo krajským hygienickým stanicím postupovat v souladu se zákonem o ochraně veřejného zdraví, což žalovaná neučinila. K tíži žalované jde i to, že soudu nepředložila správní spis. SMS zprávu nelze považovat za správní rozhodnutí. Možnost ústního vyhlášení rozhodnutí se vztahuje na situace, kdy je rozhodnutí vydáno (vyhlášeno) při jednání a účastník se vzdal nároku na doručení písemného rozhodnutí, což není daná situace. V době nyní posuzovaného zásahu nebyl zákon č. 94/2021 Sb. novelizován. Žalovaná sama přiznala, že formální rozhodnutí nevydala.
6. V dalších podáních žalobkyně soudu předložila rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2022, č. j. 29 A 15/2022-58, rozsudek městského soudu ze dne 16. 9. 2022, č. j. 11 A 209/2021-40, a z důvodu procesní opatrnosti specifikovala petit podané žaloby.

III. Posouzení žaloby

7. Městský soud v souladu s § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal popsany skutkový děj. Vycházel při tom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu (§ 87 odst. 1 část věty za středníkem s. ř. s.). O věci rozhodl bez jednání, jelikož s takovým postupem žalobkyně i žalovaná vyjádřily souhlas, resp. nevyjádřily nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
8. V posuzované věci je sporné, zda byla žalovaná povinna vydat o nařízení karantény rozhodnutí a zda takové rozhodnutí vydala či nikoliv.
9. Městský soud na úvod poznamenává, že stejnými spornými otázkami se již správní soudy opakovaně zabývaly, a to např. Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku sp. zn. 10 As 229/2021, dále v rozsudku ze dne 22. 9. 2022, čj. 2 As 165/2022-18, nebo usnesení ze dne 9. 2. 2023, čj. 8 As 220/2022-30; Krajský soud v Brně v citovaných rozsudcích sp. zn. 30 A 177/2020 a 29 A 15/2022; nebo městský soud v rozsudcích ze dne 23. 7. 2022, č. j. 6 A 114/2021-46, nebo sp. zn. 11 A 209/2021. Ve zkratce správní soudy v těchto rozsudcích dospěly k závěru, že o nařízení karantény je nutné vydat rozhodnutí, za které nelze považovat zaslou SMS zprávu, e-mail nebo telefonický hovor. Právě rozhodující senát se závěry prezentovanými v těchto rozsudcích souhlasí, proto z nich bude v dalším posouzení vycházet.
10. Podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví *orgán ochrany veřejného zdraví příslušný podle místa výskytu infekčního onemocnění rozhodne o druhu a způsobu provedení protiepidemických opatření v ohnisku nákazy. Odvolání nemá odkladný účinek. Podle odst. 2 stejného ustanovení poskytovatel zdravotních služeb, pokud zjistí výskyt infekčního onemocnění nebo podezření na něj, může fyzické osobě nařídít druh a způsob provedení protiepidemických opatření v ohnisku nákazy podle § 64. Nařizuje-li poskytovatel zdravotních služeb jako protiepidemické opatření karanténu fyzické osobě, která je pojištěncem nemocenského pojištění, použije k tomu předepsaný tiskopis, který vydá Česká správa sociálního zabezpečení v dohodě s Ministerstvem zdravotnictví.*
11. O uložení protiepidemických opatření demonstrativně vymezených v § 64 zákona o ochraně veřejného zdraví rozhoduje buďto příslušný orgán veřejného zdraví podle § 67 odst. 1

zákona o ochraně veřejného zdraví na základě výsledků epidemiologického šetření, nebo poskytovatel zdravotních služeb podle § 67 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, pokud při poskytování zdravotních služeb zjistí výskyt infekčního onemocnění nebo podezření na ně. Poskytovatel zdravotních služeb není povinen nařídit protiepidemická opatření vždy, nicméně by tak učinit měl tehdy, pokud by nestanovením opatření mohlo dojít k prodloužení a tím k možnému šíření nákazy. Zatímco poskytovatelé zdravotních služeb nařizují protiepidemická opatření podle § 67 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví využitím příslušného tiskopisu České správy sociálního zařízení a následným záznamem opatření do zdravotnické dokumentace, krajské hygienické stanice jsou podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví povinny rozhodnout o druhu a způsobu provedení protiepidemických opatření podle příslušných ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Vyžaduje-li to naléhavost situace, může krajská hygienická stanice dotčené osobě rozhodnutí oznámit také ústním vyhlášením, neprodleně jí však doručí rovněž jeho písemné vyhotovení (VRBOVÁ, Marta. *Ochrana soukromí v souvislosti s realizací opatření k ochraně veřejného zdraví*. Právní rozhledy, 2011, č. 15, s. 544-548).

12. Ze zákona o ochraně veřejného zdraví jasně vyplývá, že protiepidemická opatření dle § 64 zákona o ochraně veřejného zdraví může žalovaná nařídit pouze rozhodnutím podle správního řádu (§ 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví). Žádnou pružnější formu zákon o ochraně veřejného zdraví neumožňuje. Tato pružnější možnost byla do českého právního řádu zavedena až s účinností od 26. 2. 2022 novelou zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, podle jehož § 8a 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. K nyní posuzovanému zásahu však došlo v období od 16. 9. 2021 do 24. 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. Soud souhlasí s žalobkyní, že zmíněná novela účinná od 26. 2. 2022 tedy nemá vliv na posouzení této věci.
13. Podle § 67 odst. 3 správního řádu platí, že *ústně vyhlášené rozhodnutí správní orgán potvrdí písemně, pokud účastník písemné potvrzení požaduje. Písemné potvrzení obsahuje pouze výrokovou část rozhodnutí (§ 68 odst. 2) a další náležitosti uvedené v § 69.* Dle § 72 odst. 3 správního řádu zároveň platí, že *rozhodnutí se účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením. Nestanoví-li zákon jinak, má ústní vyhlášení účinky oznámení pouze v případě, že se účastník současně vzdá nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí. Tato skutečnost se poznamená do spisu.* Z uvedeného plyne, že aby správní orgán nemusel doručovat stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí, musí se zároveň (tedy ve stejný okamžik) účastník řízení vzdát nároku na doručení písemného vyhotovení. To se v posuzované věci zjevně nestalo, jelikož nejenom se žalobkyně nevzdala daného práva, ve věci neproběhlo ústní jednání (jedině na něm by se mohla vzdát nároku na doručení ve stejný okamžik, kdy bylo vyhlášeno ústně rozhodnutí), ale dokonce o písemné odůvodnění karantény požádala. Je přitom nerozhodné, že v telefonickém hovoru neuvedla svoje rodné číslo, i tak měla žalovaná povinnost vydat rozhodnutí.
14. Z uvedeného tedy plyne, že žalovaná byla o nařízení karanténního opatření povinna vydat rozhodnutí, jehož písemné vyhotovení měla doručit žalobkyni.

15. Pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu. Rozhodnutí správního orgánu v materiálním smyslu představuje jakýkoli individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení, kterým je závazně rozhodováno o právech a povinnostech adresáta. Z formálního hlediska platí, že pokud zvláštní právní předpis neupravuje procesní pravidla, podle nichž musí správní orgán postupovat při vydání rozhodnutí, nebo náležitosti rozhodnutí, je třeba subsidiárně použít procesní předpis, kterým je správní řád. Rozhodnutí vydané podle správního řádu musí obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení o možnosti podat opravný prostředek, konkrétní obsahové náležitosti správního rozhodnutí jsou vymezeny v § 68 správního řádu. Formální náležitosti jsou pak stanoveny v § 69 správního řádu.
16. Odkazovala-li žalobkyně na rozsudek městského soudu sp. zn. 10 Ad 1/2021, je nutné uvést, že městský soud v daném rozsudku skutečně připustil, že nařízení karantény je možné učinit prostřednictvím e-mailu, SMS zprávy nebo telefonicky, avšak tento názor byl asi o 4 měsíce později překonán již citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 229/2021, kde kasační soud uvedl, že *„pokud chtěla stěžovatelka uložit žalobci a) některé z protiepidemiologických opatření (§ 64 zákona o ochraně veřejného zdraví), musela o tom ve smyslu § 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví rozhodnout podle správního řádu (viz bod 52 napadeného rozsudku). Stěžovatelka však nevydala ve dnech 15. 9. - 17. 9. 2020 žádné rozhodnutí o nařízení karantény ani o povinnosti dostavit se k PCR testu. Proto je nutné posoudit, zda telefonický hovor ze dne 15. 9. 2020 lze vnímat jako nařízení karantény a povinnosti podrobit se PCR testu, nebo se jednalo o pouhé doporučení. Nelze než souhlasit s krajským soudem, že z telefonického hovoru ze dne 15. 9. 2020 by každá průměrně vzdělaná osoba pochopila, že stěžovatelka uložila žalobci a) povinnost setrvat doma v karanténě a podrobit se PCR testu. Stěžovatelka žalobkyni b) vysvětlila, proč musí žalobce a) setrvat v karanténě, od kdy dokdy má karanténa trvat, a sdělila jí také informace ohledně testování (viz záznam telefonického hovoru, který byl proveden jako důkaz při jednání před krajským soudem). Uvedené nelze chápat pouze jako doporučení či nezávazné sdělení. [...] Na tomto místě považuje NSS za vhodné doplnit, že telefonický pokyn stěžovatelky, kterým byla žalobci a) uložena povinnost setrvat doma v karanténě a podrobit se PCR testu, nelze pro absolutní nedostatek písemné formy považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. – je proto správný závěr krajského soudu, že se jedná o zásah (resp. pokyn) ve smyslu § 82 s. ř. s.“*
17. Pokyn žalované žalobkyni zasláný SMS zprávou dne 16. 9. 2021 a následně potvrzený telefonickým hovorem dne 17. 9. 2021 nelze ve světle shora uvedeného pro absolutní nedostatek formy považovat za rozhodnutí ve smyslu § 68 a § 69 správního řádu. Ostatně sama žalovaná přiznala, že rozhodnutí nevydala, když ve vyjádření k žalobě uvedla *„bez dalšího nespatřuje v pouhé absenci formálního rozhodnutí o nařízení izolace nezákonnost tohoto rozhodnutí“*. V posuzované věci žádné rozhodnutí vydáno nebylo ani později (což nesporně ani žalovaná), přesto byl žalobkyni v rozporu se zákonem vydán závazný pokyn, jímž bylo omezeno její právo na svobodu pohybu. Takový úkon je ve smyslu výše uvedené judikatury správních soudů považován za zásah.
18. Nevydala-li žalovaná o nařízení karantény rozhodnutí, jak jí ukládá zákon, jednala v rozporu se zákonem, proto daný zásah, jímž karanténu nařídila, byl nezákonný. Žalovaná tak uvedeným postupem omezila osobní svobodu žalobkyně nezákonným způsobem, čímž se vůči ní dopustila nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.

19. Městský soud si je vědom toho, že se žalovaná nacházela v nestandardní a nezáviděníhodné pozici, v níž musela při předcházení pandemie trasovat a kontaktovat velké množství osob v krátkém čase. Jakkoliv soud nezpochybňuje snahu žalované o praktické řešení situace, nemůže to zhojit její nezákonné jednání.
20. K dalším námitkám vzneseným v žalobě (rizikovitost kontaktu, spolehlivost PCR testu a délka karantény) se soud pro nadbytečnost nijak nevyjadřuje, jelikož to pro posouzení zákonnosti zásahu žalované nebylo potřebné.
21. Městský soud doplňuje, že považoval jednání žalované spočívající v zaslání SMS zprávy a následném telefonickém hovoru za jeden nezákonný zásah, proto žalobkyni vyzval k uhrazení soudního poplatku ve výši 2 000 Kč pouze jednou.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

22. Z výše uvedených důvodů městský soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, proto podle § 87 odst. 2 s. ř. s. vyslovil v I. výroku tohoto rozsudku, že se žalovaná dopustila nezákonného zásahu.
23. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měla žalobkyně ve věci plný úspěch, náleží jí náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na soudní poplatek ve výši 2 000 Kč za podání žaloby a odměnu a náhradu hotových výdajů advokáta. Odměna náleží celkem za tři úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], za návrh ve věci samé (žaloba) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu a repliku k vyjádření žalované ve smyslu posledně zmíněného ustanovení. Za každý úkon právní služby náleží zástupci žalobkyně mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce žalobkyně je plátcem DPH, proto se celková výše odměny a náhrady hotových výdajů zvyšuje o sazbu 21 %. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 14 342 Kč, kterou je žalovaná povinna uhradit žalobkyni k rukám jejího zástupce.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 26.04.2023

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.