



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyň: **a) nezl. K.M.**, , zast. zákonnou zástupkyní JUDr. R. M., a **b) JUDr. R. M.**, obě zast. JUDr. Lucií Strakovou, advokátkou se sídlem Babická 2379/1a, Praha 4, proti žalované: **Hygienická stanice hlavního města Prahy**, se sídlem Rytířská 404/12, Praha 1, na ochranu před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2022, č. j. 17 A 2/2022-42,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni a) náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 4 114 Kč k rukám její zástupkyně JUDr. Lucie Strakové, advokátky se sídlem Babická 2379/1a, Praha 4, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně a) a b) se domáhaly žalobou u Městského soudu v Praze určení, že telefonická výzva žalované a vynucování toho, aby se žalobkyně a) podrobila PCR testu na přítomnost koronaviru SARS-CoV-2 (dále jen „covid-19“) a absolvovala karanténu ve dnech od 13. 12. 2021 do 15. 12. 2021, představovaly nezákonný zásah.

[2] Městský soud napadeným rozsudkem rozhodl tak, že jednání žalované kvalifikoval jako nezákonný zásah do veřejných subjektivních práv žalobkyně a) [výrok I.]. Dále zamítl žalobu ve vztahu k žalobkyni b) [výrok II.] a výroky III., IV. a V. rozhodl o nákladech řízení.

[3] Městský soud konstatoval, že žalovaná smí nařídít protiepidemická opatření podle § 64 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), pouze

rozhodnutím podle § 67 odst. 1 téhož zákona, které má formu správního rozhodnutí ve smyslu § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Protiepidemická opatření, jako např. karanténu, tedy nelze stanovit jen telefonicky, jak bylo učiněno v případě žalobkyně a). Žalovaná vrchnostensky sdělila žalobkyni b), že je žalobkyně a) v karanténě a musí se podrobit PCR testu, aniž by podle § 67 zákona o ochraně veřejného zdraví vydala rozhodnutí, potažmo se hodlala takové v blízké budoucnosti dodatečně vydat. Ukládání protiepidemických opatření jinou formou než správním rozhodnutím bylo umožněno až novelou zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při pandemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „pandemický zákon“), která nabyla účinnosti dne 26. 2. 2022 (zákon č. 39/2022 Sb.). Daná novela tedy neměla vliv na posouzení projednávané věci.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyň a) a b)

[4] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadá výrok I. rozsudku městského soudu kasační stížností s jedinou kasační námitkou podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatelka má rozsudek městského soudu za nezákonný, a to z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem. Stěžovatelka souhlasí s městským soudem, že konkrétní nařízení karantény vykazovalo nedostatek formy, avšak má za to, že by zásah obstál z hlediska testu proporcionality. Podle stěžovatelky nebylo možné postupovat jinak, než bylo postupováno, neboť nákaza covidem-19 vyvolává smrtelnou nemoc. Proto je nezbytné přednostně chránit ústavně zaručené právo na život [čl. 6 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)] a předcházet tak nadbytečnému šíření nemoci. Jednalo se o situaci zcela mimořádnou a výjimečnou, která podle stěžovatelky připouští, aby bylo odhlédnuto od formální bezchybnosti a úplného dodržování procesních předpisů za účelem ochrany veřejného zdraví.

[6] Stěžovatelka dále odkazuje na novelu pandemického zákona, která od 26. 2. 2022 umožňuje postup podle § 8a téhož zákona, tedy možnost určit izolační a karanténní opatření ústně či písemně, a to i pomocí prostředku komunikace na dálku. Důvodová zpráva k předmětné novele zákona č. 39/2022 Sb. mimo jiné potvrzuje, že lze za účelem ochrany veřejného zdraví nařizovat karanténní opatření i jinak než formou správního rozhodnutí. Stěžovatelka zmiňuje i rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2021, č. j. 10 As 229/2021-31, č. 4246/2021 Sb. NSS, který předmětnou novelou má za překonaný.

[7] Žalobkyně a) a b) se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnily se závěry městského soudu. Mají za to, že stěžovatelčin zásah do práva na svobodu pohybu (čl. 14 odst. 1 Listiny) nelze vůbec poměřovat testem proporcionality, neboť tento nebyl, není a ani by neměl být používán pro případy, které se zakládají na porušení zákona. Argumentace stěžovatelky novelou pandemického zákona není namístě, neboť nabyla účinnosti až v únoru 2022, tedy poté, co došlo k zásahu ze strany stěžovatelky.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

pokračování

[8] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti, namítaného důvodu, včetně důvodů, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Žalobkyně a) navštěvuje Gymnázium mezinárodních a veřejných vztahů v Praze 5. Dne 10. 12. 2021 bylo žalobkyni b), jakožto matce žalobkyně a), e-mailem doručeno oznámení školy, že žalobkyni a) nebude od 13. 12. 2021 do 15. 12. 2021 z důvodu možného přenosu onemocnění covid-19 umožněna osobní přítomnost ve škole, neboť jeden z jejích spolužáků byl pozitivně testován na covid-19. Žalobkyni a) byla uložena domácí karanténa a povinnost absolvovat PCR test.

[11] Při telefonním hovoru ze dne 13. 12. 2021 mezi žalobkyní b) a zaměstnankyní školy bylo žalobkyni b) sděleno, že během nouzového stavu smí stěžovatelka nařizovat karanténu i SMS zprávou či e-mailem. Danou informaci si žalobkyně b) následně ověřila u stěžovatelky, přičemž jí bylo řečeno, že tímto způsobem obecně postupuje, neboť nemá veškeré údaje o osobách, které přišly do kontaktu s nakaženou osobou, a nemůže tak vydat písemná správní rozhodnutí. Zaměstnankyně stěžovatelky však ke konci hovoru sdělila, že žádný právní předpis tento postup (v prosinci 2021, pozn. NSS) neumožňoval.

[12] Stěžejním argumentem stěžovatelky je vhodnost a nutnost spěšného postupu při rychle šířící se infekční nákaze, neboť nebyl prostor pro vydání velkého množství správních rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v první řadě nijak nezpochybňuje dobrý úmysl stěžovatelky a je si vědom její nepříznivé a nezáviděníhodné pozice při trasování a kontaktování osob, avšak ani to nemůže zhojit nezákonný zásah, kterého se stěžovatelka dopustila.

[13] Stěžovatelka v kasační stížnosti souhlasí s názorem městského soudu a připouští, že nařízení karantény vykazuje nedostatek formy, ale současně má za to, že by zásah do práva na svobodu pohybu podle čl. 14 odst. 1 Listiny z hlediska testu proporcionality obstál. Nejvyšší správní soud však upozorňuje, že takový zásah musí obstát nejen z hlediska testu proporcionality, ale rovněž musí odpovídat jeho forma (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2022, č. j. 2 As 165/2022-18, odst. [11] až [15]).

[14] Test proporcionality určuje, které z ústavně zaručených práv má v případě vzájemné kolize přednost, a to posouzením těchto tří kritérií: *Kritérium vhodnosti* (zda opatření sleduje legitimní cíl), *kritérium potřeby* (zda neexistuje mírnější prostředek k dosažení tohoto cíle) a *kritérium přiměřenosti v užším slova smyslu* (zde se porovnávají jednotlivé konkurující si zájmy či práva). Každé omezení práv musí splňovat požadavky Listiny, zejména princip zákonnosti, rovnosti, minimalizace zásahu a přiměřenosti. Způsob výkonu veřejné moci, který správní orgán zvolil a který zároveň s sebou nese zásah do základních práv osob, musí odpovídat zákonu a obstát z hlediska testu proporcionality (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08).

[15] Argumentace stěžovatelky, dle které kvůli rostoucí nákaze a značnému zatížení orgánů veřejného zdraví bylo novelou pandemického zákona, provedenou zákonem č. 39/2022 Sb. s účinností od 26. 2. 2022, umožněno učinit oznámení o nařízení izolačních a karanténních opatření ústně nebo písemně, a to i pomocí prostředku komunikace na dálku (§ 8a pandemického zákona v rozhodném znění), je v projednávané věci nedůvodná. K zásahu došlo v období od 13. 12. 2021 do 15. 12. 2021, což je před účinností zmiňované novely pandemického zákona, a proto tato novela je pro posouzení této věci bezvýznamná.

[16] V případě omezení práva na svobodu pohybu musí být kumulativně splněny tři podmínky - stanovení omezení v zákoně, nezbytnost tohoto omezení a uskutečnění pro některý z taxativně vymezených důvodů, kterými jsou bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochrana zdraví, ochrana práv a svobod druhých a na vymezených územích též ochrana přírody. Zmíněné důvody jsou podobně vyjádřeny v Listině, ale také v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věci Gartukayev proti Rusku ze dne 13. 12. 2015, stížnost č. 71933/01 a Rosengren proti Rumunsku ze dne 24. 4. 2008, stížnost č. 70786/01). Mezi uvedenými důvody je i omezení pro ochranu zdraví, které lze mimo jiné nařídit podle § 64 zákona o ochraně veřejného zdraví. Chtěla-li tedy stěžovatelka uložit některá z protiepidemických opatření podle daného zákonného ustanovení, měla o tom rozhodnout ve smyslu § 67 odst. 1 téhož zákona. Stěžovatelka telefonickým nařízením karantény zjevně porušila tehdy platnou právní úpravu a dopustila se nezákonného zásahu do práv žalobkyně a). I kdyby předmětný zásah měl obstát z hlediska testu proporcionality, neobstojí pro rozpor se zákonem (obdobně rozsudek NSS č. j. 10 As 229/2021-31).

[17] S ohledem na skutečnost, že v době zásahu neexistovala speciální právní úprava umožňující odlišný postup při omezování práva na svobodu pohybu, v projednávané věci nelze uvažovat o provedení testu proporcionality. Vzájemný konflikt mezi ústavně zaručeným právem na život a právem na svobodu pohybu (čl. 6 odst. 1 a čl. 14 odst. 1 Listiny) by bylo možné vyřešit testem proporcionality pouze v případě dodržení zákonného postupu.

[18] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením městského soudu, který se věci pečlivě zabýval a své závěry důkladně odůvodnil. Městský soud je obecně povinen u zásahové žaloby vycházet z právního a skutkového stavu v době, kdy k zásahu do veřejných subjektivních práv došlo (§ 87 odst. 1 s. ř. s.), čemuž v projednávané věci dostál. Nejvyšší správní soud proto neshledal nezákonnost rozsudku městského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky. Naopak dospěl k závěru, že stěžovatelka omezila svobodu pohybu žalobkyně a) nezákonným zásahem, a to tím, že *ultra vires* nařídila protiepidemická opatření v rozporu s § 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Stěžovatelka se proto vůči žalobkyni a) dopustila nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

pokračování

[20] Žalobkyně a) měla ve věci plný úspěch a má tedy vůči neúspěšné stěžovatelce právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložila. Tyto náklady sestávají z odměny advokátky za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. sepsání vyjádření. Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, tak činí 1 x 3 100 Kč [srov. § 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky]. K úkonům právní služby je třeba připočíst 1 x 300 Kč paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 4 téže vyhlášky. Náhrada je navýšena o daň z přidané hodnoty, neboť zástupkyně doložila, že je jejím plátcem. Za řízení o kasační stížnosti tak náhrada činí dohromady 4 114 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovatelce stanovena přiměřená lhůta 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 19. července 2023

JUDr. Radan Malík
předseda senátu