



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Tomáše Blažka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci navrhovatelky: **JUDr. I. N.**, zastoupená Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o přezkoumání opatření obecné povahy odpůrce ze dne 23. 12. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-138/MIN/KAN, o kasační stížnosti navrhovatelky proti výroku II rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2022, č. j. 14 A 211/2021-129,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka podala u Městského soudu v Praze návrh na zrušení vybraných částí ochranného opatření (opatření obecné povahy) vydaného odpůrcem k ochraně před zavlečením onemocnění COVID-19 dne 26. 10. 2021 pod č. j. MZDR 20599/2020-126/MIN/KAN. Následně navrhla připuštění změny návrhu tak, aby předmětem přezkoumání byly vybrané části ochranného opatření odpůrce ze dne

23. 12. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-138/MIN/KAN (dále také „napadené ochranné opatření“). Městský soud usnesením ze dne 10. 1. 2022 připustil změnu návrhu v rozsahu, ve kterém navrhovatelka navrhovala zrušení napadeného ochranného opatření v části I. bod 3 písm. a, b), c), d), a e). V rozsahu, ve kterém navrhovatelka navrhovala zrušení napadeného ochranného opatření v části I. bod 1 písm. a, b), c), d), a e), městský soud nepřipustil změnu návrhu.

[2] Přezkoumávaným ochranným opatřením odpůrce postupem podle § 68 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), nařídil s účinností ode dne 27. 12. 2021 dle čl. I bod 3 všem osobám, které pobývaly déle než 12 hodin v posledních 14 dnech na území států, které jsou na seznamu zemí nebo teritorií s vysokým nebo velmi vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19: a) před vstupem na území České republiky vyplnit příjezdový formulář; b) před vstupem na území České republiky disponovat výsledkem RP-PCR testu; c) předložit na vyžádání při hraniční nebo pobytové kontrole doklad o vyplnění příjezdového formuláře, výsledek testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 nebo písemné prokázání, že se na danou osobu vztahuje výjimka podle tohoto ochranného opatření; d) podrobit se RP-PCR testu v rozmezí 5. – 7. dne od vstupu na území České republiky, pobývá-li osoba stále na území České republiky, pokud orgán ochrany veřejného zdraví zcela výjimečně nerozhodl jinak; e) vždy při opuštění místa bydliště nebo ubytování nosit respirátor nebo obdobný prostředek (bez výdechového ventilu) naplňující minimálně všechny technické podmínky a požadavky (pro výrobek), včetně filtrační účinnosti alespoň 94% podle příslušných norem, a to do doby negativního výsledku RP-PCR testu podle písm. d). V bodu 4 ochranného opatření je pak uvedeno, že povinnosti uvedené v bodě I.3 neplatí pro osoby uvedené v bodě I.5; výjimky z dílčích povinností jsou stanoveny v bodě I.6 – I.12.

[3] Městský soud rozsudkem ze dne 26. 1. 2022, č. j. 14 A 211/2021-129, zrušil napadené ochranné opatření v části I. bod 3 písm. e), a to ke dni 1. 2. 2022 (výrok I), ve zbytku návrh zamítl (výrok II), zároveň uložil odpůrci povinnost zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení (výrok III).

[4] Podle městského soudu odůvodnění napadeného ochranného opatření převážně dostačuje zákonným požadavkům. Závěr, že ochranné opatření bylo vydáno v rozporu se zákonem stanoveným postupem, nelze dle městského soudu dovozovat ani z nedostatků ve vedení správního spisu. V odůvodnění ochranného opatření jsou totiž označeny podklady, ze kterých odpůrce při jeho vydávání vycházel, přičemž navrhovatelka nevznesla žádné námitky ohledně údajů v nich uvedených. Dále se městský soud zabýval čtvrtým a pátým krokem algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, a to postupně ve vztahu k jednotlivým povinnostem uloženým ochranným opatřením.

[5] Městský soud shledal, že povinnost vyplnit a předložit příjezdový formulář splňuje podmínku legality, legitimacy a proporcionality v užším smyslu. Za rozhodující považoval skutečnost, že tato povinnost se již nevztahuje na ty osoby, které do ČR cestují individuální pozemní dopravou (byť zároveň konstatoval, že definice pojmu individuální doprava stanovená v ochranném opatření zcela neodpovídá požadavkům judikatury). Městský soud neshledal důvodnými ani námitky směřující proti povinnosti disponovat výsledkem

pokračování

RT-PCR testu a předložit jej na vyžádání při hraniční či pobytové kontrole. Zdůraznil, že nyní posuzované opatření fakticky nebrání občanovi ve vstupu na území ČR. Zároveň jej označil za rozumné – je-li vracejícímu se občanovi známo, že před návratem byl výsledek jeho testu pozitivní, může se začít chovat tak, aby nedocházelo k dalšímu šíření nemoci. Pokud jde o povinnost podrobit se RT-PCR testu v rozmezí 5. až 7. dne od vstupu na území ČR, městský soud konstatoval, že odpůrcem v průběhu soudního řízení podané odborné zdůvodnění tohoto intervalu nebylo obsaženo v napadeném ochranném opatření. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu ale městský soud uvedl, že odpůrce byl oprávněn teprve v soudním řízení v úplném rozsahu a při zohlednění individuální situace navrhovatelky ve světle jejích námitek prokázat, že napadené opatření je vhodné, potřebné a přiměřené. Těmto požadavkům odpůrce v posuzované věci dostál.

[6] Podle městského soudu je ale napadené ochranné opatření nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů v části, v níž uložilo povinnost nosit respirátor nebo obdobný prostředek vždy při opuštění místa bydliště nebo ubytování. Odpůrce nijak nevysvětlil, proč u osob přijíždějících ze zahraničí nepostačuje obecná povinnost nošení respirátorů zakotvená v jiném opatření a proč je nezbytné, aby tyto osoby nosily respirátor například i v místech, kde se nenachází žádné jiné osoby. V této části proto městský soud napadené ochranné opatření zrušil.

II. Kasační stížnost a další vyjádření navrhovatelky

[7] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) podala proti výroku II výše uvedeného rozsudku městského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka předně namítla, že městský soud nesprávně nepřipustil změnu návrhu také proti dlouhodobému nošení respirátorů při návratu ze zemí nebo teritorií s nízkým nebo se středním rizikem výskytu onemocnění COVID-19. Městský soud nevysvětlil, proč by výsledky dosavadního řízení bránily tomu, aby přezkoumal rovněž zákonnost stanovení této povinnosti. Městský soud evidentně přehlédl, že původně napadené opatření ze dne 26. 10. 2021 stanovovalo tuto povinnost pouze pro země s vysokým a velmi vysokým rizikem nákazy. Následně napadené opatření uvedenou povinnost rozšířilo také na návrat ze zemí s nízkým nebo se středním rizikem nákazy, což ale navrhovatelka nemohla předvídat. S odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu navrhovatelka argumentuje, že městský soud měl připustit změnu návrhu také proti části I. bodu I. písm. e) napadeného ochranného opatření a měl rozhodnout rovněž o nezákonnosti opatření v této části.

[9] Podle stěžovatelky měl městský soud vyhovět návrhu také v jeho dalších částech pro nedostatky ve vedení spisu ze strany odpůrce. Stěžovatelka v návrhu namítala, že je diskriminována oproti osobám uvedeným v bodě I.5 napadeného opatření, přičemž v odůvodnění opatření není odkaz na zdroje, ze kterých odpůrce při stanovení této výjimky vycházel. Odpůrce nedoplnil zdůvodnění těchto výjimek ani ve vyjádření k návrhu. Stěžovatelka poukázala rovněž na rozsudek, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval pochybení odpůrce spočívající v nevedení spisu v souvislosti s vydávanými opatřeními. Městský soud se s argumentací, že stěžovatelka je diskriminována oproti osobám uvedeným v bodě I.5, nevypořádal, jeho rozsudek je tak nepřezkoumatelný.

[10] Městský soud měl dle stěžovatelky zrušit také povinnost vyplnit příjezdový formulář v případě, kdy osoba přicestuje individuální dopravou. Městský soud připustil, že definice pojmu *individuální doprava* obsažená v napadeném ochranném opatření neodpovídá požadavkům judikatury. Měl tedy vyhovět návrhu stěžovatelky, nikoliv jej zamítnout jen proto, že stěžovatelka výslovně neodkázala na rozsudek, který byl vydán až v době po podání návrhu. Stěžovatelka zdůraznila, že do ČR opakovaně cestovala individuální dopravou. Stěžovatelka dále namítla, že městský soud měl zrušit rovněž povinnost disponovat před vstupem do ČR výsledkem RT-PCR testu a na vyžádání jej předložit při hraniční nebo pobytové kontrole. Námitky stěžovatelky si zasloužily podrobnější reakci, napadený rozsudek je v tomto bodě nepřezkoumatelný. Městský soud navíc posoudil pouze rozumnost úpravy, stěžovatelka ale namítala, že opatření není přiměřené. Stěžovatelka v této souvislosti poukázala také na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu k právu na informační sebeurčení a namítla, že není možné, aby odpůrce bez zákonného zmocnění ukládal prokazování totožnosti kdykoliv a kdekoliv.

[11] K povinnosti podrobit se RT-PCR testu v rozmezí 5. až 7. dne od vstupu na území ČR stěžovatelka odkázala na judikaturu týkající se povinnosti odůvodňovat mimořádná opatření vydávaná podle zákona o ochraně veřejného zdraví nebo podle zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“). Dle stěžovatelky navíc nelze pominout návaznost této povinnosti na povinnost nošení respirátoru, kterou sám městský soud zrušil pro nezákonnost. Městský soud se dále vůbec nevypořádal s argumentací ohledně epidemiologické situace v ČR a jejím vztahem k situaci v dalších zemích, kterou stěžovatelka uvedla v podání ze dne 27. 12. 2021. Také v tomto bodě je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[12] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze stručně uvedl, že se ztotožňuje s rozsudkem městského soudu.

[13] Stěžovatelka v replice k vyjádření odpůrce poukázala na skutečnost, že odpůrce nadále v souvislosti s vydáváním svých opatření nevede spis. Podle stěžovatelky je „nejvyšší čas“, aby Nejvyšší správní soud uplatnil sankci za nevedení spisu odpůrcem ve formě nezákonnosti celého opatření. Stěžovatelka následně doplnila svou argumentaci dalšími podáními, v nichž namítla, že při zveřejňování mimořádných opatření vydávaných v souvislosti s bojem proti epidemii onemocnění COVID-19 na úřední desce odpůrce nebyl respektován § 173 správního řádu. Stěžovatelka odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž dovozuje, že tato vada způsobuje nicotnost mimořádných opatření, jde tedy o okolnost, ke které by správní soudy měly přihlédnout i z úřední povinnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti námitek uplatněných stěžovatelkou v řízení o kasační stížnosti. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., nebo o *důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*.

pokračování

[15] Stěžovatelka v řízení před Nejvyšším správním soudem kromě jiného namítla, že při zveřejňování mimořádných opatření vydávaných v souvislosti s bojem proti epidemii onemocnění COVID-19 na úřední desce odpůrce nebyl respektován § 173 správního řádu. Podle stěžovatelky odpůrce sice zveřejňoval svá mimořádná opatření na úřední desce, ale nečinil tak veřejnou vyhláškou. Dále stěžovatelka v rámci námitek týkajících se povinnosti disponovat před vstupem do ČR výsledkem RT-PCR testu a na vyžádání jej předložit poukázala na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu k právu na informační sebeurčení a namítla, že není možné, aby odpůrce bez zákonného zmocnění ukládal prokazování totožnosti kdykoliv a kdekoliv. Nejvyšší správní soud však konstatuje, že stěžovatelka neuplatnila uvedené důvody v řízení před městským soudem, ačkoliv jí nic nebránilo v tom, aby tak učinila.

[16] Podle stěžovatelky jde v případě zveřejňování mimořádných opatření o okolnost, ke které by správní soudy měly přihlédnout i z úřední povinnosti, neboť takové pochybení způsobuje nicotnost napadeného opatření. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil uvedené argumentaci. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že při přezkumu opatření obecné povahy podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 2 s. ř. s. správní soud přihlédne i k vadám způsobujícím nicotnost. Obecně platí, že taková vada musí být závažná a zjevná, nestanoví-li zvláštní skutková podstata nicotnosti jinak. Při posuzování, zda opatření obecné povahy takovou závažnou vadou trpí, je namístě vycházet z judikatury týkající se nicotnosti správního rozhodnutí (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021 - 57, č. 4562/2024 Sb. NSS). Rozhodnutí je přitom nicotné tehdy, trpí-li „*natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí (...) považovat nelze*“; příkladem takových vad je „*absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí*“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, a v něm citovaná předchozí judikatura správních soudů). Nejvyšší správní soud je názoru, že případná vada spočívající v tom, že ochranné opatření bylo sice zveřejněno na úřední desce odpůrce, ale nebylo zde oznámeno veřejnou vyhláškou, není srovnatelně závažnou vadou. Taková vada by nemohla způsobit nicotnost daného ochranného opatření. Opačný závěr nevyplývá ani z rozsudku tohoto soudu ze dne 20. 1. 2021, č. j. 2 As 320/2019 - 66, na který stěžovatelka v této souvislosti poukázala. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku dovodil, že účinnosti nenabylo opatření obecné povahy (v daném případě územní plán), které nebylo oznámeno veřejnou vyhláškou orgánu, který jej vydal, ale veřejnou vyhláškou pořizovatele územního plánu. Jednalo se tak o odlišnou situaci.

[17] Uvedenými kasačními námitkami se tedy Nejvyšší správní soud pro jejich nepřipustnost blíže nezabýval, v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s.

[18] Ostatní kasační námitky Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako přípustné, a tak přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rámci těchto řádně uplatněných důvodů. Zároveň dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, z jehož odůvodnění je zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je nicméně vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Konstatování nepřezkoumatelnosti by tedy mělo být v soudní praxi spíše výjimečné, „*není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky...*“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29).

[21] Napadený rozsudek je přezkoumatelný, neboť městský soud se srozumitelně a dostatečně podrobně zabýval podstatou všech námitek uplatněných stěžovatelkou. Městský soud se řádně vypořádal jak s argumentací, že stěžovatelka je diskriminována oproti osobám uvedeným v čl. I bod 5 ochranného opatření (viz níže body [36] a [37] tohoto rozsudku), tak s námitkami týkajícími se povinnosti disponovat před vstupem do ČR výsledkem RT-PCR testu (viz níže body [40] a [41]).

[22] Stěžovatelka dále namítla, že městský soud nesprávně nepřipustil změnu návrhu také proti dlouhodobému nošení respirátorů při návratu ze zemí nebo teritorií s nízkým nebo se středním rizikem výskytu onemocnění COVID-19.

[23] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu navrhovatel (žalobce) může postupem podle § 95 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s § 64 s. ř. s. za řízení se souhlasem soudu změnit návrh na zahájení řízení (rozsudek ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100). Uvedená možnost platí také v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V bodě [62] rozsudku ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 - 44 (č. 4060/2020 Sb. NSS), k tomu ovšem Nejvyšší správní soud zdůraznil, že uvedený právní názor „*neznamená obecné prolomení koncentrační zásady v řízení o zrušení opatření obecné povahy, nýbrž se jedná o výklad vztahující se k přezkumu pouze úzce vymezeného typu opatření obecné povahy – opakovaně rušených a nahrazovaných mimořádných opatření odpůrce, u nichž navrhovatelé nemohli bez svého zavinění skutečnosti uvedené v žádosti o změnu návrhu sdělit soudu již v původním návrhu.*“

[24] O připuštění či nepřipuštění změny návrhu rozhoduje soud usnesením (§ 95 odst. 2 o. s. ř., § 64 s. ř. s.). Kasační stížnost proti usnesení o (ne)připuštění změny návrhu ale není přípustná, neboť jde o usnesení, kterým se upravuje pouze vedení řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 3 As 2/2021 - 48). Námitky

pokračování

proti (ne)připuštění změny návrhu jako jiné vadě řízení před soudem lze uplatnit v kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí krajského (městského) soudu. Teprve v rámci posouzení zákonnosti tohoto rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumá též průběh řízení, který tomuto rozhodnutí předcházel, včetně případného (ne)připuštění změny návrhu. Shledá-li takovou vadu s vlivem na zákonnost, konečné rozhodnutí i jen z tohoto důvodu zruší (viz výše citovaný rozsudek č. j. 6 As 88/2020 - 44).

[25] V nyní posuzovaném případě stěžovatelka původně napadla ochranné opatření vydané odpůrcem dne 26. 10. 2021 v části I. bod 3 písm. a), b), c), d) a e), tedy v části, která upravovala příjezdy ze zemí s vysokým a velmi vysokým rizikem nákazy. Svou aktivní procesní legitimaci k napadení uvedené části daného ochranného opatření dovozovala ze skutečnosti, že dne 27. 10. 2021 odletěla letadlem z Prahy do Řecka. Dodala, že z Řecka se bude vracet někdy v listopadu 2021. Řecko bylo v této době zařazeno mezi země s vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19. Ochranné opatření ze dne 26. 10. 2021 upravovalo v části I. bod 1 také příjezdy ze zemí s nízkým a středním rizikem nákazy, v této části ale stěžovatelka uvedené ochranné opatření nenapadla. Následně stěžovatelka navrhla připuštění změny návrhu tak, aby předmětem přezkoumání byly části I. bod 1 písm. a), b), c), d) a e) a bod 3 písm. a), b), c), d) a e) ochranného opatření odpůrce ze dne 23. 12. 2021. Městský soud usnesením ze dne 10. 1. 2022 připustil změnu návrhu v rozsahu, ve kterém stěžovatelka navrhovala zrušení napadeného ochranného opatření v části I. bod 3 (upravující příjezdy ze zemí s vysokým a velmi vysokým rizikem nákazy). Naopak nepřipustil změnu návrhu v rozsahu, ve kterém stěžovatelka navrhovala zrušení napadeného ochranného opatření v části I. bod 1 (upravující příjezdy ze zemí s nízkým a středním rizikem nákazy). Městský soud odkázal na § 95 odst. 2 o. s. ř., podle nějž *soud nepřipustí změnu návrhu, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu.*

[26] Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud rozhodl o (ne)připuštění změny návrhu v souladu se zákonem a s výše citovanou judikaturou. Jestliže se stěžovatelka původně domáhala přezkumu ochranného opatření v části upravující příjezdy ze zemí s vysokým a velmi vysokým rizikem nákazy, pak je logické, že městský soud nepřipustil změnu návrhu, která by fakticky znamenala jeho rozšíření i na část upravující příjezdy ze zemí s nízkým a středním rizikem nákazy. Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že původní ochranné opatření ze dne 26. 10. 2021 neupravovalo v části I. bod 1 povinnost nosit respirátor při návratu ze zemí nebo teritorií s nízkým nebo se středním rizikem výskytu onemocnění COVID-19 (jak nesprávně uvedl městský soud). Tuto povinnost skutečně v části I. bod 1 upravilo teprve ochranné opatření ze dne 23. 12. 2021. Navzdory této drobné nepřesnosti je ale správný závěr městského soudu, že pokud se stěžovatelka návrhem na připuštění změny návrhu domáhala přezkumu také v části upravující příjezdy ze zemí s nízkým a středním rizikem nákazy, pak v této části výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu.

[27] Stěžovatelka je dále názoru, že městský soud měl vyhovět návrhu na zrušení napadeného ochranného opatření pro nedostatky ve vedení spisu ze strany odpůrce.

[28] Nejvyšší správní soud se obdobnými námitkami zabýval již v jiných případech. V rozsudku ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 As 301/2020 - 147, konstatoval, že se sice podle § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví o návrhu opatření obecné povahy vydávaného

podle tohoto zákona nevede správní řízení, to však neznamená, že by ve správním spise nemusely být podklady, z nichž odpůrce při vydání opatření vycházel. Správní spis se totiž v souladu s § 17 odst. 1 správního řádu, který se přiměřeně aplikuje i v případě opatření obecné povahy (srov. § 174 odst. 1 správního řádu), zakládá ve věci, a jeho vedení tudíž vychází z existence věci, nikoli z vedení řízení o této věci. Nejvyšší správní soud proto uvedl, že odpůrce v daném případě pochybil, pokud v rozporu s § 17 odst. 1 správního řádu do správního spisu nezaložil všechny podklady, z nichž při vydání opatření vycházel. K obdobným závěrům Nejvyšší správní soud dospěl například také v rozsudku ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021 - 112. V obou citovaných rozsudcích však Nejvyšší správní soud zároveň dodal, že se nejednalo o natolik závažné pochybení odpůrce, aby mělo za následek nezákonnost přezkoumávaného opatření.

[29] V nyní posuzované věci je správní spis tvořen pouze předchozími ochrannými opatřeními. Městský soud nicméně zdůraznil, že v odůvodnění napadeného ochranného opatření jsou uvedeny zdroje, z nichž odpůrce vycházel. Stěžovatelka tak měla možnost se s těmito podklady seznámit, ohledně údajů a odkazů v nich uvedených přitom nevznesla žádné námitky. Nejvyšší správní soud s tímto hodnocením souhlasí. Jedná se o srovnatelnou situaci s výše zmiňovanými případy a Nejvyšší správní soud nevidí důvod odklonit se od závěrů, k nimž dospěl v rozsudcích č. j. 4 As 301/2020 - 147 a č. j. 7 Ao 6/2021 - 112. Skutečnost, že odpůrce nezaložil do správního spisu všechny podklady, z nichž při vydání napadeného ochranného opatření vycházel, sama o sobě nezpůsobuje nezákonnost tohoto opatření. V odůvodnění ochranného opatření jsou uvedeny odkazy na zdroje, z nichž odpůrce vycházel, stěžovatelka se tak mohla s těmito zdroji seznámit a případně s nimi polemizovat. Stěžovatelka tak ovšem neučinila.

[30] V kasační stížnosti stěžovatelka konkrétně poukázala pouze na absenci podkladů, respektive odkazu na zdroje, ze kterých odpůrce vycházel při stanovení výjimky upravené v bodu I.5 napadeného ochranného opatření. Ve vztahu k této námitce viz níže body [36] a [37] tohoto rozsudku.

[31] Městský soud měl dle stěžovatelky zrušit také povinnost vyplnit příjezdový formulář v případě, kdy osoba přicestuje individuální dopravou.

[32] V řízení před městským soudem stěžovatelka označila jako nezákonný požadavek na vyplnění a předložení příjezdového formuláře. Poukázala na rozsudek městského soudu, který měl tento požadavek označit za nezákonný, a namítla, že požadavek je v rozporu se základními východisky uplatňovanými při překračování vnitřních hranic schengenského prostoru.

[33] Městský soud k tomu uvedl, že v reakci na zrušující rozsudek ze dne 20. 10. 2021, č. j. 18 A 71/2021 - 180, odpůrce podstatně doplnil odůvodnění ochranného opatření. Na základě takto doplněného odůvodnění městský soud již v rozsudku ze dne 1. 12. 2021, č. j. 14 A 213/2021 - 51, dovodil, že povinnost vyplňovat příjezdový formulář je v případě vstupu do ČR prostředkem hromadné dopravy schopná přispět k naplnění cíle ochrany zdraví, neboť údaje z formuláře umožňují trasování rizikových kontaktů, což je jedno ze základních opatření v boji proti šíření epidemie. Tento cíl naopak není dán v případě cestování individuální dopravou. V napadeném rozsudku městský soud odkázal na tyto

pokračování

závěry a dodal, že v nyní přezkoumávaném ochranném opatření odpůrce v reakci na uvedený právní názor soudu stanovil v části I. bod 11, že povinnost vyplnit a předložit příjezdový formulář se nevztahuje na osoby, které cestují po celou dobu pouze individuální pozemní dopravou. Podle městského soudu povinnost vyplnit a předložit příjezdový formulář splňuje podmínku legality, legitimacy a proporcionality v užším smyslu. Za rozhodující považoval skutečnost, že tato povinnost se již nevztahuje na ty osoby, které do ČR cestují individuální pozemní dopravou. Městský soud se vypořádal rovněž s námitkami, podle nichž je daný požadavek v rozporu se základními východisky uplatňovanými při překračování vnitřních hranic schengenského prostoru.

[34] Stěžovatelka v řízení před Nejvyšším správním soudem s těmito závěry nijak nepolemizuje. Její námitky se v tomto bodě týkají pouze závěrů, které městský soud vyslovil *obiter dictum*. Městský soud totiž nad rámec námitek uplatněných stěžovatelkou poukázal na skutečnost, že definice pojmu *individuální doprava* stanovená v části III. bod 17 napadeného ochranného opatření zcela neodpovídá požadavkům, které dovodil v rozsudku č. j. 14 A 213/2021 - 51. Z nosných důvodů citovaného rozsudku plyne, že individuální dopravou měl městský soud na mysli cesty nikoli veřejnou hromadnou dopravou. Vyplňovat formulář má totiž smysl pouze tehdy, pokud přijíždějící osoba nezná kontakty na své spolucestující. Odpůrce v napadeném ochranném opatření dopad citovaného rozsudku zúžil pouze na situace, kdy v dopravním prostředku cestují toliko členové jedné domácnosti. Městský soud proto apeloval na odpůrce, aby tuto nesprávnost napravil a definici individuální dopravy zpřesnil. Městský soud nicméně zdůraznil, že nepřistoupil z těchto důvodů ke zrušení povinnosti stanovené v části I. bod 3 písm. a) napadeného ochranného opatření, neboť stěžovatelka tento nedostatek neoznačila (a to ani v návrhu na připuštění změny návrhu).

[35] Nejvyšší správní soud souhlasí s popsáním postupem městského soudu. Stěžovatelka neuplatnila kasační námitky zpochybňující povinnost vyplnit a předložit příjezdový formulář jako takovou, Nejvyšší správní soud proto v tomto ohledu považuje za dostatečné odkázat na výše shrnuté závěry městského soudu. Městský soud nemohl dovodit nezákonnost napadeného ochranného opatření v části I. bod 3 písm. a) ani z důvodů, na které poukázal *obiter dictum*. Řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ovládáno dispoziční zásadou, pokud tedy stěžovatelka nenamítla nedostatky definice pojmu *individuální doprava* v napadeném ochranném opatření, nemohl městský soud přihlídnout k této okolnosti z úřední povinnosti.

[36] Stěžovatelka dále označila za diskriminační, že z povinnosti vyplnit příjezdový formulář je v čl. I bodě 5 vyňata řada osob, například přeshraniční pracovníci a studenti, nezletilé osoby s poruchou intelektu atd. Městský soud k uvedené námitce uvedl, že stěžovatelka své tvrzení o diskriminaci nijak nekonkretizovala, soud přitom není povinen domýšlet, v čem by měla tvrzená diskriminace spočívat. Z právního hlediska se podle městského soudu diskriminací nerozumí jakékoli rozlišování, nýbrž jen taková situace, kdy právní řád určitého státu vytváří nerovnost ve výkonu subjektivních práv nebo povinností, avšak neexistuje zde relevantní souvislost mezi touto nerovností založenou právním řádem a nerovností, která je z povahy věci vlastní subjektivnímu právu nebo povinnosti. Rozlišování, které sleduje legitimní cíl a je přiměřené tomuto cíli, není zakázanou diskriminací. Městský soud zároveň konstatoval, že vynětí vyjmenovaných osob

z povinnosti vyplnit příjezdový formulář se jeví v obecné rovině jako logicky odůvodnitelné opatření sledující legitimní cíl.

[37] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s uvedeným hodnocením a v podrobnostech na něj odkazuje. Opětovně je třeba zdůraznit, že řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ovládáno dispoziční zásadou a není úkolem správních soudů domýšlet za navrhovatele jejich námitky. Městský soud nepochybil, pokud příslušnou námitku vypořádal v úrovni obecnosti odpovídající tomu, jak podrobně ji formulovala sama stěžovatelka. S ohledem na obecnost dané námitky ob stojí také závěr městského soudu, že odůvodnění napadeného opatření umožňuje posoudit námitky stěžovatelky proti povinnosti nařízené v části I. bod 3 písm. a) ochranného opatření. Stěžovatelka v této souvislosti v kasační stížnosti odkázala rovněž na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 6 Ao 21/2021 - 23, a ze dne 27. 7. 2021, č. j. 8 Ao 17/2021 - 63. Tento odkaz je ale nepřipadný, neboť Nejvyšší správní soud v daných případech shledal nedostatečné odůvodnění tvrzené diskriminace zaváděné přezkoumávanými mimořádnými opatřeními na základě námitek navrhovatelů, které podrobně rozváděly, v čem spatřují nepřipustnost odlišného zacházení s různými skupinami osob (například v rozsudku č. j. 6 Ao 21/2021 - 23 se jednalo o odlišné zacházení s osobami očkovánými či vyléčenými na jedné straně a s osobami, které mají laboratorně potvrzené protilátky, na straně druhé).

[38] Podle stěžovatelky měl městský soud zrušit rovněž povinnost disponovat před vstupem do ČR výsledkem RT-PCR testu a na vyžádání jej předložit při hraniční nebo pobytové kontrole.

[39] V řízení před městským soudem stěžovatelka v této souvislosti odkázala na rozsudek ze dne 14. 6. 2021, č. j. 14 A 110/2021 - 82, v němž městský soud dovodil, že daná povinnost ob stojí v testu proporcionality v případě návratu občana veřejnou dopravou, avšak v případě individuální dopravy neob stojí. Dále namítla, že opatření není rozumné z hlediska toho, že i v případě, kdy by test učiněný před návratem do ČR byl pozitivní, nemůže být stěžovatelce zabráněno v tom, aby se do ČR vrátila. Proto by bylo dostatečné, kdyby případně test absolvovala bezprostředně po návratu do ČR.

[40] Městský soud k těmto námitkám uvedl, že v napadeném ochranném opatření je v části I. bod 8 písm. b) stanoveno, že v případě příjezdů individuální pozemní dopravou se povinnost disponovat před příjezdem RT-PCR testem neuplatní. Nyní přezkoumávané opatření tak již odpovídá požadavkům vysloveným městským soudem v rozsudku č. j. 14 A 110/2021 - 82. Zároveň se významně odlišuje od ochranného opatření posuzovaného městským soudem v řízení pod sp. zn. 18 A 16/2021, neboť již fakticky nebrání občanům ve vstupu do vlasti, a nepopírá tak podstatu základního práva zakotveného v čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Nařízení upravené napadeným opatřením se nicméně i tak městskému soudu jeví jako rozumné – je-li vracejícímu se občanovi známo, že před návratem byl výsledek jeho testu pozitivní, může se začít chovat tak, aby nedocházelo k dalšímu šíření nemoci.

[41] Nejvyšší správní soud také s tímto hodnocením městského soudu souhlasí. Městský soud zároveň reagoval odpovídajícím způsobem na námitky uplatněné stěžovatelkou

pokračování

v řízení o jejím návrhu, Nejvyššímu správnímu soud není jasné, v čem konkrétně stěžovatelka spatřuje v tomto bodě nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[42] Stěžovatelka rozporuje také závěry městského soudu k povinnosti podrobit se RT-PCR testu v rozmezí 5. až 7. dne od vstupu na území ČR.

[43] V řízení před městským soudem stěžovatelka uplatnila námitky proti danému intervalu. Městský soud v reakci na tyto námitky odkázal na vyjádření k návrhu, v němž odpůrce vysvětlil, že podrobení se PCR testu 5. den po příjezdu do republiky má své opodstatnění. Osoba, která se vrací ze zahraničí, se mohla nakazit nedlouho před svým odjezdem ze zahraničí. Inkubační doba onemocnění COVID-19 (od okamžiku nakažení do projevu klinických příznaků) se pohybuje v rozmezí mezi 2 až 14 dní, u většiny osob se onemocnění projeví 5. až 6. den od okamžiku nákazy. Pozitivitu na přítomnost viru v inkubační době nemusí dostupné testy zachytit. Virus může být detekován ve vzorcích z horních cest dýchacích 1 až 2 dny před nástupem příznaků. Kombinace testů před příjezdem a 5. den po příjezdu minimalizuje riziko možného šíření viru. Městský soud zároveň konstatoval, že uvedené odborné zdůvodnění daného intervalu nebylo obsaženo v napadeném ochranném opatření. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157, však městský soud neshledal v této okolnosti důvod pro zrušení napadeného ochranného opatření.

[44] Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem považuje za vhodné odkázat v této souvislosti na závěry, které vyslovil v rozsudku č. j. 2 Ao 7/2021 - 157: „*V kontextu odůvodňování přiměřenosti mimořádných opatření je nutné zdůraznit, že stejně jako v jiných sporech o proporcionalitě neleží břemeno tvrzení a argumentace od samého počátku na odpůrci. V opačném případě by totiž argument potřebnosti vyžadoval zkoumání nekonečného množství alternativních právních úprav (...) Z odůvodnění musí být v souladu s požadavky § 3 odst. 1 a odst. 2 pandemického zákona zřejmé, že mimořádné opatření vychází z řádné analýzy epidemiologické situace a bylo přijato až po vyhodnocení rizik a posouzení proporcionality základních a zjevných zásahů do práv předvídatelných skupin adresátů mimořádného opatření. Důvody, které odpůrce vedly k přijetí mimořádného opatření, musí být součástí odůvodnění, a to v míře alespoň rámcově srozumitelné jeho adresátům (...) Teprve v soudním řízení však musí odpůrce v úplném rozsahu a při zohlednění individuální situace navrhovatele ve světle jeho námitek prokázat, že napadené opatření je vhodné, potřebné a přiměřené.*“

[45] Zároveň Nejvyšší správní soud konstatuje, že požadavky vyslovené v citovaném rozsudku byly v nyní posuzovaném případě splněny. Z odůvodnění napadeného ochranného opatření je zřejmé, že vychází z řádné analýzy epidemiologické situace a že bylo přijato po vyhodnocení rizik a posouzení proporcionality základních a zjevných zásahů do práv předvídatelných skupin jeho adresátů. Ve světle vysvětlení odpůrce podaného v reakci na námitky stěžovatelky se pak jeví požadavek na druhý test jako plně opodstatněný, a to včetně lhůty stanovené k jeho provedení.

[46] Nejvyšší správní soud nerozumí kasační námitce stěžovatelky, že nelze pominout návaznost této povinnosti na povinnost nosit respirátor, kterou sám městský soud zrušil pro nezákonnost. Povinnost podrobit se RT-PCR testu v rozmezí 5. až 7. dne od vstupu

na území ČR měla své opodstatnění sama o sobě, tedy i v případě zrušení povinnosti nosit respirátor.

[47] Závěrem stěžovatelka namítla, že městský soud se nevypořádal s argumentací ohledně aktuální epidemiologické situace v ČR a jejím vztahem k situaci v dalších zemích, kterou uvedla v podání ze dne 27. 12. 2021 (tj. v návrhu na připuštění změny návrhu). Stěžovatelka zde poukázala na skutečnost, že v ČR byla v daný moment nejvyšší incidence případů COVID-19. Podle stěžovatelky tak nedávalo smysl, aby jednotlivci, kteří cestují do ČR ze zemí s nižší nebo podobnou incidencí případů COVID-19, museli podstupovat omezení uložená napadeným ochranným opatřením. Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud se s touto argumentací výslovně nevypořádal, neshledává v tom však vadu, která by měla za následek nezákonnost napadeného rozsudku. Podstatné je, že přímo z odůvodnění napadeného ochranného opatření je zřejmé, že se odpůrce při jeho vydání zabýval i aktuální epidemiologickou situací v ČR a ve světě, včetně otázky, zda je nadále zapotřebí zachovat příslušná omezení a povinnosti. Odkázat lze zejména na str. 13-15 napadeného ochranného opatření, kde odpůrce rozebral rozvoj nových variant viru SARS-CoV2 ve světě a potenciální rizika spojená s jejich zavlečením a rozšířením v ČR. Dle názoru Nejvyššího správního soudu s ohledem na tyto důvody nemohla skutečnost, že v ČR byla v daný moment velmi vysoká incidence případů COVID-19, sama o sobě učinit napadené ochranné opatření nepřiměřeným.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek městského soudu je zákonný, a proto kasační stížnost podanou proti výroku II tohoto rozsudku jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[49] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému pak nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti.

Poučení : Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 17. května 2024

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

pokračování

3 As 31/2022 - 72