



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

navrhovatele: Poliklinika Anděl s.r.o., IČO: 273 81 200

se sídlem Nádražní 762/32
Smíchov, 150 00 Praha 5

zastoupeného JUDr. Davidem Řezníčkem, LL.M., Ph.D., advokátem
se sídlem Krajinská 281/44, 370 01 České Budějovice

proti

odpůrci: Ministerstvo zdravotnictví
se sídlem Palackého nám. 4, Praha

**v řízení o návrhu na zrušení čl. I, bod III, odstavec 4 písm. a) a b) ochranného opatření
odpůrce ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN**

takto:

- I.** Městský soud v Praze **připouští** změnu návrhu ze dne 1. 7. 2021, kterou uplatnil navrhovatel v podání ze dne 6. 9. 2021 a která spočívá v návrhu, aby soud zrušil část výroku č. I, bod III., odst. 4 písm. a) a b) ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN.

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkerčíková.

- II.** Ochranné opatření odpůrce ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN, **se zrušuje** s účinností od **11. 9. 2021, 00:00 hodin** v části výroku č. I, bod III., odst. 4 písm. a) a b).
- III.** Odpůrce je povinen nahradit navrhovateli náklady řízení ve výši **33.798 Kč** k rukám jeho advokáta JUDr. Davida Řezníčka, LL.M., Ph.D. ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění

I. Návrh

Dosavadní stav

1. Navrhovatel se návrhem ze dne 1. 7. 2021 původně domáhal zrušení části výroku ochranného opatření odpůrce ze dne 29. 6. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-91/MIN/KAN, konkrétně článku I, bod III, odstavce 4 písm. a) a b). Toto ustanovení s účinností od 1. 7. 2021 stanovilo, že:
„testem na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 se rozumí:
a) v případě antigenního testování písemné potvrzení poskytovatele zdravotních služeb s oprávněním poskytovat zdravotní služby v dané zemi o negativním výsledku antigenního testu provedeném tímto poskytovatelem zdravotních služeb a který není starší než 48 hodin od data provedení antigenního testu,
b) v případě RT-PCR testování písemné potvrzení akreditované laboratoře o negativním výsledku RT-PCR testu provedeném tímto poskytovatelem zdravotních služeb a který není starší než 72 hodin od data provedení RT-PCR testu.“
2. Odpůrce následně toto opatření zrušil a v průběhu následujících 2 kalendářních měsíců nahradil 6 dalšími opatřeními s tímž předmětem regulace.
3. Opatření ze dne 29. 6. 2021 bylo takto zrušeno ochranným opatřením odpůrce ze dne 2. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-94/MIN/KAN (dále jen „opatření 2“). Opatření 2 bylo následně zrušeno (ještě před svou účinností) ochranným opatřením odpůrce ze dne 8. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-96/MIN/KAN (dále jen „opatření 3“). I opatření 3 bylo následně zrušeno a to ochranným opatřením odpůrce ze dne 16. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-99/MIN/KAN (dále jen „opatření 4“). Navrhovatel proto 20. 7. 2021 navrhl změnu původního návrhu v tom smyslu, aby městský soud zrušil opatření 1 (neboť formálně nebylo zrušeno) a opatření 4. Jelikož i opatření 4 bylo zrušeno opatřením odpůrce ze dne 30. 7. 2021 (a opatření 1 bylo dodatečně zrušeno dne 21. 7. 2021, pod č. j. MZDR 20599/2020-101/PRO) navrhovatel následně dalším podáním ze dne 5. 8. 2021 navrhl městskému soudu, aby připustil změnu návrhu ze dne 1. 7. 2021 tak, že má být zrušena část výroku č. I, bod III., odst. 4 písm. a) a b) ochranného opatření ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-104/MIN/KAN (dále jen „opatření 5“).
4. Usnesením ze dne 17. 8. 2021, č. j. 10 A 74/2021 – 78, městský soud změnu návrhu dle návrhu ze dne 5. 8. 2021 připustil.
5. Následně ochranným opatřením k ochraně před zavlečením onemocnění COVID-19 ze dne 17. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-109/MIN/KAN (dále též „opatření 6“) odpůrce výrokem II. zrušil opatření 5 a nahradil tak dosavadní úpravu. Navrhovatel proto navrhl dne 25. 8. 2021, aby městský soud připustil změnu původního návrhu v tom smyslu, že napadenou bude část opatření 6 – tj. výrok č. I, bod III., odst. 4 písm. a) a b) ochranného opatření 6.
6. I poté ochranným opatřením k ochraně před zavlečením onemocnění COVID-19 ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN (dále též „opatření 7“) odpůrce výrokem II. zrušil opatření 6 a nahradil tak dosavadní úpravu. Předmětná úprava ve vymezené části výroku č. I, bod III., odst. 4 písm. a) a b) opatření 6 zůstala totožná.

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkerčíková.

Změna návrhu ve věci ze dne 6. 9. 2021

7. Navrhovatel 6. 9. 2021 navrhl změnu původního návrhu v tom smyslu, aby městský soud zrušil předmětnou část opatření 7 – tj. výrok č. I, bod III., odst. 4 písm. a) a b) ochranného opatření 7.
8. Podle § 64 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu (též jen „o. s. ř.“).
9. Podle § 95 odst. 1 o. s. ř. žalobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení. Podle § 95 odst. 2 o. s. ř. soud nepřipustí změnu návrhu, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu.
10. O tom, do jaké míry lze i v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. uplatnit zmíněný institut změny žaloby (návrhu) podle § 95 odst. 1 o. s. ř., se v rozsudku ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 - 44, týkajícím se mimořádných opatření přijatých přímo v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyjádřil Nejvyšší správní soud tak, že v případě, kdy není návrhem napadené opatření obecné povahy zrušeno bez náhrady, nýbrž je nahrazeno jiným opatřením obecné povahy upravujícím stejný okruh problematiky (navzdory případným dílčím formulačním či strukturním rozdílům) v zásadě shodným způsobem, přičemž nové opatření vyvolává v zásadě shodný zásah do veřejných subjektivních práv dotčených osob a je vydáno v rychlém časovém sledu, je třeba i přes některá specifika řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. připustit s přiměřeným použitím ustanovení o. s. ř. změnu takového návrhu. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku uzavřel, že „z výše uvedeného je zřejmé, že první mimořádné opatření odpůrce bylo nabráženo obsahově obdobným druhým opatřením, a to v časovém intervalu, který reálně bránil možnosti soudního přezkumu prvního opatření. Nepřipuštění změny původního návrhu stěžovatelů a jeho odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci napadeného prvního mimořádného opatření představuje za této situace porušení práva na spravedlivý proces a práva na účinnou soudní ochranu práv stěžovatelů ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny...“.
11. Městský soud v Praze již v usnesení ze dne 17. 8. 2021, č. j. 10 A 74/2021 – 78 shledal, že jednotlivá ochranná opatření upravují totožný okruh problematiky – zavádí ochranná opatření před zavlečením onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2 při vstupu na území České republiky, o čemž mezi stranami vůbec žádného sporu.
12. Rovněž navrhovatel od podání návrhu dne 1. 7. 2021 po celou dobu spatřuje ze stejných důvodů zásah do svých veřejných subjektivních práv v totožné části výroku č. I, bod III., odst. 4 písm. a) a b) jednotlivých opatření 1 - 7. Všechna tato opatření byla vydána a rušena v krátkém časovém sledu – od 1. 7. 2021, kdy návrh došel městskému soudu, je předmět regulován již v pořadí sedmým opatřením.
13. Výsledky dosavadního řízení obsahující toliko písemná podání stran (kromě návrhu ze dne 1. 7. 2021 jde o procesní poučení stran, postupně 4 návrhy na změnu návrhu ze dne 1. 7. 2021, vyjádření odpůrce ze dne 4. 8. 2021 k procesnímu stavu věci, reakci navrhovatele ze dne 12. 8. 2021 k procesnímu postupu odpůrce, vyjádření odpůrce ze dne 16. 8. 2021 k předmětu věci, replika navrhovatele ze dne 25. 8. 2021 k vyjádření odpůrce) nepochybně mohou být podkladem pro řízení o změněném návrhu. Městský soud proto vyslovil souhlas se změnou návrhu ze dne 1. 7. 2021 v takové podobě, v jaké se jí navrhovatel ve svém podání ze dne 6. 9. 2021 domáhá.
14. Městský soud odpůrci navrhovanou změnu návrhu ze dne 6. 9. 2021 (a předtím ani z 25. 8. 2021) nepředložil k vyjádření – odpůrci totiž zaslal již dříve ještě dvě předchozí navrhované změny návrhu – ze dne 20. 7. 2021 a ze dne 5. 8. 2021 - přičemž odpůrce se k těmto návrhům nijak nevyjádřil. Odpůrci muselo být zřejmé, že navrhovatel i po zrušení opatření 5 a jeho nahrazení opatřením 6 a opětovným zrušením opatření 6 a jeho nahrazení opatřením 7 znovu navrhne změnu návrhu tak, aby napadl aktuálně platné a účinné opatření. Městský soud je názoru, že odpůrce měl v řízení již dostatečnou příležitost uplatnit své stanovisko ke změnám návrhů,

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkeříková.

tudíž výzva k vyjádření odpůrce ke každé budoucí změně návrhu, která bude spočívat toliko v „dožalování“ na aktuálně účinné ochranné opatření se stejným předmětem regulace jako to zrušené (jako je tomu v případě návrhu ze dne 6. 9. 2021), nejenže není účelná pro ekonomii a hospodárnost soudního řízení, ale především by vedla při další změně či zrušení opatření opět k oddálení okamžiku projednání návrhu.

15. Městský soud proto souhlasí a připouští změnu návrhu ze dne 1. 7. 2021 spočívající v tom, že po této změně je návrhem napadeným opatřením ve výroku vymezená část výroku ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN.

Předmět návrhu

16. Co se týče věcné části návrhu, navrhovatel v podání ze dne 5. 8. a poté ze dne 12. 8. 2021 (a ostatně i v návrzích na změnu ze dne 25. 8. a 6. 9. 2021 byť stručně) setrval na podstatě argumentace, kterou uplatnil již v návrhu ze dne 1. 7. 2021. Městský soud tuto argumentaci rekapituluje následovně.
17. Navrhovatel se v úvodu svého návrhu zabývá povahou napadeného opatření – jedná se o ochranné opatření dle § 80 odst. 1 písm. h) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, má za to, že z hlediska formy se jedná o opatření obecné povahy. Nejedná se současně o mimořádné opatření dle § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví vydávané ve stavu pandemické pohotovosti dle zákona č. 94/2021 Sb. Dále se navrhovatel zabývá i svou aktivní legitimační k podání návrhu (k tomu viz níže).
18. Co se týče důvodů, ze kterých napadá ochranné opatření, navrhovatel je názoru, že co do výroku části I, bod III, odstavec 4 písm. a) a b) je toto opatření nepřezkoumatelné. Nevyplývají z něj důvody jeho zavedení, neboť odpůrce se v poměrně obsáhlém odůvodnění žádným způsobem nezabývá důvodem, pro který již není dostačující, aby bylo potvrzení o provedeném testování vydáno akreditovanou laboratoří tak, jak tomu bylo doposud. Z předchozích ochranných opatření dosud vydaných odpůrcem vyplývalo, že v případě antigenního (či PCR) testování postačovalo, že bylo potvrzení o provedení testování vydáno „akreditovanou laboratoří“.
19. Jedná se tak o zcela zásadní omezení, a to nejen pro poskytovatele zdravotních služeb, jež jsou oprávněni poskytovat zdravotní služby českým pacientům v jejich vlastním sociálním prostředí, tak rovněž pro české pacienty, kteří jsou v případě vycestování do zahraničí nuceni zajistit si provedení antigenního či PCR testování od tamních poskytovatelů zdravotních služeb.
20. Napadené ochranné opatření podle navrhovatele trpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů. Navrhovatel sice akceptuje, že z hlediska judikatury správních soudů postačí stručnější odůvodnění, avšak takto nelze postupovat, pokud odůvodnění absentuje zcela.
21. Z odůvodnění k napadené části ochranného opatření není vůbec zřejmé, co odpůrce k jeho přijetí vedlo, co se jím má dosáhnout a proč odpůrce zvolil k dosažení jím zamýšleného účelu zrovna tyto prostředky - tedy požadavek na provádění antigenního a PCR testování poskytovatelem zdravotních služeb s oprávněním poskytovat zdravotní služby v dané zemi, a nikoliv akreditovanou laboratoří tak, jako doposud. Uvedená restrikce závažně zasahuje do majetkové sféry poskytovatelů zdravotních služeb českým pacientům, avšak změna dosavadního přístupu není odůvodněna.
22. Podle navrhovatele uvedeným postupem odpůrce dochází k nepřijatelnému, neproporcionálnímu, a tudíž nezákonnému zásahu do práva občanů na návrat do své vlasti.
23. Ze všech předchozích ochranných opatření dosud vydaných odpůrcem vyplývalo, že v případě antigenního (či PCR) testování postačovalo, že bylo potvrzení o provedení antigenního testování

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkeříková.

vydáno „akreditovanou laboratoří“. Bylo proto zcela v souladu se zákonem možné, aby si čeští občané mohli i při svém pobytu v zahraničí zajistit provedení testování jakýmkoliv českým poskytovatelem zdravotních služeb majícím oprávnění poskytovat zdravotní služby.

24. Poukázal na to, že odpůrce v odůvodnění napadeného ochranného opatření uvedl, že je zcela zásadním hlediskem také skutečnost, že cestovní kanceláře mohou zajistit cestujícím občanům České republiky při cestě do zahraničí tzv. testovací servis, kdy i osoby neznalé jazyka či místních reálií mohou dostat své testovací povinnosti. Takovýto „testovací servis“, jak o něm odpůrce sám hovoří, byl však českými cestovními kancelářemi nejčastěji zajišťován smluvním ujednáním s českými poskytovateli zdravotních služeb. Toto již v současné době dle znění napadeného bodu ochranného opatření není možné. Lze si jen těžko představit, že by cestovní kanceláře vstupovaly do smluvního vztahu s tamními zahraničními poskytovateli zdravotních služeb, a to i ve vztahu ke způsobu výkazu provedených antigenních či PCR testů na české zdravotní pojišťovny.
25. Z uvedeného důvodu je proto i tento „testovací servis“ nyní znemožněn a je nyní povinností cestujících samostatně si zajistit provedení testování v dané zemi, což bez precizní znalosti tamního jazyka či reálií bude jen velmi obtížné, a to i s ohledem na zajištění rezervace konkrétního času a místa provedení testování. Nadto nelze odhlédnout od toho, že zahraniční poskytovatelé zdravotních služeb zcela jistě nebudou mít konkrétní a přesné informace o podobě certifikátu, jež je Českou republikou vyžadován.
26. Navrhovatel připustil, že potvrzení o antigenním či PCR testování sice není vyžadováno při individuálním cestování a při návratu z některých méně rizikových zemí, avšak zdůraznil, že je stále mnoho zemí, u kterých tato podmínka dána je a kdy se tak čeští občané s tímto budou muset potýkat. Tím je tak občanům České republiky, jež plně neovládají daný zahraniční jazyk či nebudou schopni zajistit si přes tamní rezervační systém potvrzení o antigenním testování v podstatě znemožněn návrat do České republiky.
27. Navrhovatel poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2021, č. j. 14 A 110/2021 – 82, z něhož vyplývá, že obstaráním testu dochází k omezení práva na návrat občanů do České republiky a je třeba volit řešení, které ochrání v nejvyšší možné míře toto právo a bude šetřit jeho podstatu a smysl. Lze zvolit jen taková omezení, která jsou nezbytná a bez nichž by daného cíle nebylo možné dosáhnout jinak.
28. Možnost podstoupení testu u českého poskytovatele zdravotních služeb bylo podle názoru navrhovatele hledisko, které městský soud považoval za přípustné, avšak to nyní bylo zrušeno. Napadeným bodem ochranného opatření není podle navrhovatele sledována ochrana obyvatelstva. Odpůrce se při vydání napadeného ochranného opatření vůbec nezabýval tím, zda je taková restrikce vhodná (resp. není ani uvedeno, jakého cíle by tímto mělo být dosaženo), natož zda je potřebná a přiměřená.
29. Podle navrhovatele dané omezení nesleduje žádný legitimní cíl a je tak zasahováno do základního práva zakotveného Listinou základních práv a svobod zcela nedůvodně. Je názoru, že takové omezení je nezbytné zrušit pro nedůvodné porušení Listiny základních práv a svobod bez jakéhokoliv legitimního cíle.
30. Navrhovatel je názoru, že dané omezení diskriminuje akreditované laboratoře jako poskytovatele zdravotních služeb. V tomto případě dochází k nepřipustnému znemožnění poskytování zdravotních služeb formou péče o pacienty ve vlastním sociálním prostředí, a to na úkor poskytovatelů zdravotních služeb, kteří by k tomuto jinak byli oprávněni. To podle navrhovatele zcela nedůvodně upřednostňuje zahraniční poskytovatele zdravotních služeb. Toto významným způsobem zasahuje nejen do zákonem stanovených forem poskytování zdravotní péče ale též do ekonomické situace českých poskytovatelů zdravotních služeb včetně ekonomické situace celé České republiky.

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkeříková.

31. Navrhovatel poté v dalším podání ze dne 12. 8. 2021 (v němž reagoval na vyjádření odpůrce ze dne 4. 8. 2021) víceméně kritizoval odpůrce za procesní postup při vydávání ochranných opatření, věcně však setrval na návrhu ze dne 1. 7. 2021. I v návrzích na změnu opatření ze dne 25. 8. a 6. 9. 2021 setrval na své dosavadní argumentaci (viz níže).

II. Vyjádření odpůrce

32. Odpůrce se ve věci vyjádřil nejprve dne 4. 8. 2021. Namítl, že návrh byl (v této době) nepřipustný, neboť ochranné opatření 1 a opatření 4 bylo zrušeno pozdějšími opatřeními, tj. zejména opatřením 5, přičemž nebyl učiněn návrh na změnu návrhu tak, aby směřoval proti tomuto opatření 5. Jak již městský soud výše uvedl (a jak je oběma procesním stranám známo), navrhovatel tuto změnu učinil opakovaně a městský soud ji připustil 17. 8. 2021. Další připuštění změny návrhu ze dne 6. 9. 2021 tak, aby směřoval proti aktuálně účinnému opatření 7, poté provedl městský soud v tomto rozsudku.
33. Ve svém druhém vyjádření ze dne 16. 8. 2021 odpůrce uvedl již věcné argumenty proti návrhu samotnému.
34. V první řadě je odpůrce s odkazem na judikaturu správních soudů toho názoru, že by případné zrušení opatření mělo být až krajním řešením extrémní věcné nesprávnosti napadeného opatření obecné povahy.
35. Dále poukázal na své postavení coby vrcholného orgánu veřejného zdraví, v rámci něhož řídí soustavu krajských hygienických stanic, a jejichž působnost vykonává, má – li být vykonávána na území České republiky. Ve své přímé řídicí působnosti má i Státní zdravotní ústav a Ústav zdravotnických informací a statistiky. Odpůrce uvedl, že dle správního řádu si orgány veřejné moci primárně činí odborný úsudek tam, kde to je možné, samy. To výslovně potvrzuje dokonce i § 127 odst. 1 o. s. ř., dle něž jsou orgány veřejné moci povolány k tomu, aby soudům podávaly odborná vyjádření. Státní zdravotní ústav je nadto též zapsán coby znalecký ústav specializovaný v oboru Zdravotnictví – ochrana veřejného zdraví a Zdravotnictví – (a) epidemiologie, (b) virologie a (c) hygiena.
36. Odpůrce má obecně za to, že situaci týkající se zcela nové a bezprecedentní epidemie mimořádně nebezpečného koronaviru SARS-CoV-2 je třeba posuzovat komplexně. Nejen tato pandemie, ale i odborné poznatky o ní se dynamicky vyvíjí, a informace a podklady, které jsou běžně dostupné pro provedení správního uvážení, tedy za dané situace nejsou zcela k dispozici. Na to ostatně myslí § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a § 2 odst. 6 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „*pandemický zákon*“), pokud předpokládá a stanoví, že „epidemické“ opatření obecné povahy se vydává „*bez řízení o návrhu opatření obecné povahy*“. Proto všechna opatření včetně napadených aktů odpůrce zásadně činí (a) na základě všech dostupných (i když omezených) znalostí, které jsou o viru známy v době činění jednotlivých opatření (*best practice*), (b) při vědomí, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné, a že (c) není možné čekat na to, až bude prokázáno a jednoznačně doloženo, zda je jedno zvažované opatření lepší než jiné. Odpůrce proto při přijímání svých opatření preferuje ochranu života a zdraví osob coby nejdůležitějších základních hodnot, avšak při současné snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti. V případě nejasností o šíření či vlastnostech koronaviru se navíc odpůrce nespolehá s ohledem na princip náležité opatrnosti na to, že nastane optimističtější varianta (např. že vir nebude postupovat tak rychle nebo že onemocnění nebudou tak závažná a úmrtí tak četná).
37. Princip proporcionality tedy odpůrce při přijímání mimořádných opatření v zásadě provádí tak, že zhodnotí současný stav šíření onemocnění COVID-19 na území ČR. Na základě dostupných skutečností a při zohlednění dostupných vědeckých znalostí pak dojde k odhadu rizika šíření onemocnění COVID-19 na zdraví a životy osob. Pokud je výsledek neuspokojivý a riziko šíření

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkeříková.

onemocnění COVID-19 v populaci je příliš vysoké, jsou identifikována různá opatření, která by mohla šíření onemocnění COVID-19 zpomalit a zmírnit dopady jeho šíření na zdraví a životy osob. Při volbě vhodných opatření volí odpůrce a další orgány krizového řízení ty, které dle jejich názoru v rozsahu jejich diskrece v nejvyšší míře zpomalují šíření koronaviru SARS-CoV-2, resp. onemocnění COVID-19, a zároveň co nejmenším způsobem negativně dopadají na obyvatelstvo a práva osob.

38. Dále se odpůrce věnoval vyjádření k předmětu návrhu, v němž navrhovatel namítl, že v napadeném opatření nebylo nijak zdůvodněno, proč již není možné, aby potvrzení o absolvování antigenního či PCR testu provedla akreditovaná laboratoř, ale je nutné, aby toto potvrzení vydal poskytovatel zdravotních služeb, který je oprávněn poskytovat zdravotní služby v dané zemi.
39. Odpůrce k tomu uvedl, že napadené opatření nevyjímá akreditované zahraniční laboratoře, protože se předpokládá, že vyhodnocení testu provádí i v zahraničí lékař (tedy poskytovatel zdravotních služeb) působící v rámci dané laboratoře (to, že test v akreditované laboratoři provádí lékař, odpůrce pokládá za obecně uznávanou podmínku akreditace dané laboratoře, ač se podmínky akreditace mohou v jednotlivých zemích světa lišit). S ohledem na výše uvedené má odpůrce za to, že navrhovatelem napadaná změna opatření je změnou naprosto marginální a změnou spíše technického rázu a jako takovou ji tak nebylo nutné v opatření odůvodňovat, když ostatní relevantní skutečnosti v opatření dostatečně odůvodněny jsou.
40. Odpůrce není názoru, že by obecně nebylo možné návrat do ČR podmínit absolvováním testu, k tomu poukázal na závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2021, č. j. 14 A 110/2021 – 82, odst. č. 54 – 55, 72 - 76.

III. Replika navrhovatele ze dne 25. 8. 2021

41. Navrhovatel v replice ze dne 25. 8. 2021 k vyjádření odpůrce setrval na argumentaci uplatněné v původním návrhu ze dne 1. 7. 2021. V návrhu ze dne 6. 9. 2021 na změnu návrhu ve věci samé navrhovatel taktéž shrnul dříve uvedené, lze tedy vycházet z argumentů uvedených ve vyjádření ze dne 25. 8. 2021. Navrhovatel zde uvedl, že odpůrce do opatření 6 (tedy i 7) přidal nad rámec odůvodnění předcházejících ochranných opatření jednu větu, kde se k definici testu vyjadřuje, nelze ji však v žádném případě považovat za řádné odůvodnění nebo dokonce provedení testu proporcionality, kterým by měla jednotlivá omezení být vždy podrobena.
42. Navrhovatel uvedl, že odpůrce se ani v případě dotčené restrikce v opatření nezabýval proporcionalitou, tj. tím, zda je taková restrikce vhodná, natož zda je potřebná a přiměřená. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu test proporcionality má být proveden v rámci soudního přezkumu v rámci tzv. pětistupňového přezkumu opatření obecné povahy.
43. Podle navrhovatele není pravdou, že by se nejednalo o žádnou změnu oproti původnímu stavu před zavedením tohoto opatření a této restrikce. Znovu poukázal na to, že v České republice běžně probíhá testování českých občanů českými poskytovateli zdravotních služeb a takto provedený test je v České republice běžně akceptován a jednotlivými úřady a institucemi plně uznáván. V důsledku napadené restrikce je stejný test, tedy test provedený českým pacientům českými poskytovateli zdravotních služeb (byť provedený na jiném místě - tedy v zahraničí) nedostačující a nebude akceptován jako antigenní či PCR test ve smyslu aktuálně platných ochranných opatření například při cestě ze zahraničí zpět do České republiky.
44. Navrhovatel nesouhlasí s odpůrcem, že zdravotní služby je možné poskytovat jen v místě poskytování zdravotních služeb uvedeném v oprávnění. Uvedl, že disponuje oprávněním k poskytování zdravotních služeb, odpůrcem zmíněný § 11 odst. 2 zákona o zdravotních službách se na něj nevztahuje. Poté navrhovatel odkázal na § 11 odst. 5, § 11a a § 5 odst. 2 písm.

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkeríková.

a) zákona o zdravotních službách – podle navrhovatele je testování preventivní péčí, setrval na tom, že pokud se pacient při zahraničním pobytu nachází v hotelu či v jiném ubytovacím zařízení, tak toto dočasně, po dobu pobytu, beze sporu nahrazuje domácí prostředí pacienta. Zákon ani jiný právní předpis žádným způsobem podle navrhovatele nevylučuje, aby v případě ubytování v zahraničí nemohla být poskytována zdravotní péče ve vlastním sociálním prostředí pacienta. Podle navrhovatele lze testování provádět dle § 11a zákona o zdravotních službách mimo zdravotnické zařízení - navrhovatel k tomu odkázal na to, že sám odpůrce tento postup připouští na svém webu <https://koronavirus.mzcr.cz/informace-k-moznostem-testovani-zamestnancu-spolecnosti-sidlicich-v-cr-na-pritomnost-onemocneni-covid-19-prostrednictvim-poc-antigennich-testu-hrazenych-z-verejneho-zdravotniho-pojisteni/>.

45. Jedná se tak o podstatnou změnu a zejména omezení, a to jak pro poskytovatele zdravotních služeb, tak pro samotné pacienty. České cestovní kanceláře zajišťovaly provádění testování svých klientů v zahraničí právě s kooperací s českými poskytovateli zdravotních služeb, což není nyní v důsledku uvedené restriktce akceptovatelné. Za situace, kdy je prováděno testování českým poskytovatelem českým pacientům za dodržení péče *lege artis* není důvod, aby toto bylo znemožněno. Tím spíše v případě, kdy je vše prováděno po domluvě a v koordinaci s podmínkami v dané zemi.
46. Navrhovatel setrval na svém přesvědčení, že opatření 6 (tedy i 7) je v rozporu s § 4 odst. 3 a § 10 zákona o zdravotních službách, neboť znemožňuje českému poskytovateli zdravotních služeb poskytovat zdravotní péči svým pacientům ve vlastním sociálním prostředí, kterým je v době pobytu českých pacientů právě oblast, kde se konkrétní pacient v daném okamžiku nachází. Dále je podle navrhovatele napadené opatření nepřezkoumatelné, neboť zcela postrádá odůvodnění ve vztahu k zavedenému omezení. Je názoru, že napadenou restriktcí je občanům České republiky bráněno ve svobodném návratu do vlasti, čímž je porušen čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, neboť občané České republiky nebudou moci dostát testovací povinnosti, pokud budou, byť i jen částečně neznají jazyka či místních reálií v dané zemi (navrhovatel odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2021, č. j. 14 A 110/2021 – 82). V důsledku zavedení napadené restriktce naopak dojde ke značnému zvýšení rizika zavlečení infekčního onemocnění, neboť občanům České republiky bude v zahraniční zpravidla poskytována nižší kvalita úrovně zdravotní péče, než je běžně poskytována českými poskytovateli zdravotních služeb. V případě tzv. zemí třetího světa nebo zemí s nižší kvalitou zdravotní péče bude občanům ČR znemožněn přístup ke kvalitnější péči dle českých standardů a *lege artis*.

IV. Napadaná část opatření

47. Napadaná výroková část opatření 7 stanovuje, že s účinností ode dne 1. září 2021 od 00:00 hod. se

„stanoví, že

4. *že testem na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 se rozumí:*

a) *v případě antigenního testování písemné potvrzení poskytovatele zdravotních služeb s oprávněním poskytovat zdravotní služby v dané zemi o negativním výsledku antigenního testu provedeném tímto poskytovatelem zdravotních služeb a který není starší než 48 hodin od data provedení antigenního testu,*

b) *v případě RT-PCR testování písemné potvrzení akreditované laboratoře o negativním výsledku RT-PCR testu provedeném tímto poskytovatelem zdravotních služeb a který není starší než 72 hodin od data provedení RT-PCR testu.“*

48. Opatření 7 poté navazuje na tuto část v několika částech výroku opatření, kdy formou odkazu na testy podle bodu III.4 výroku stanovuje následující:

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkerčíková.

- dle „nařizujícího“ výroku **I. bodu 2 písm. b)** platí, že osoba vracející se ze země s nízkým nebo se středním rizikem výskytu onemocnění COVID-19 je povinna před vstupem na území či nejpozději do 5 dní po vstupu na území České republiky se podrobit testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 uvedeném v bodě III.4,
- dle výroku **I. bodu 4 písm. b)** platí, že osoba vracející se ze země s vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19 je povinna před vstupem území České republiky disponovat testem na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 uvedeném v bodě III.4 písm. b) nebo stejným typem testu dle bodu III.4 písm. c); občané České republiky a jejich spolucestující rodinní příslušníci podle bodu II.2 písm. e) opatření 7 s vydaným povolením k přechodnému pobytu na území České republiky, občané Evropské unie s vydaným potvrzením o přechodném pobytu na území České republiky a cizinci s povolením k trvalému pobytu na území České republiky vydaném Českou republikou mohou, cestují-li hromadným dopravním prostředkem, disponovat i testem na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 dle bodu III.4 písm. a) nebo stejným typem testu dle bodu III.4 písm. c),
- dle výroku **I. bodu 6 písm. b)** platí, že osoba vracející se ze země s velmi vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19 je povinna před vstupem území České republiky disponovat testem na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 uvedeném v bodě III.4 písm. b) nebo stejným typem testu dle bodu III.4 písm. c); občané České republiky a jejich spolucestující rodinní příslušníci podle bodu II. 2 písm. e) s vydaným povolením k přechodnému pobytu na území České republiky, občané Evropské unie s vydaným potvrzením o přechodném pobytu na území České republiky a cizinci s povolením k trvalému pobytu na území České republiky vydaném Českou republikou mohou, cestují-li hromadným dopravním prostředkem, disponovat i testem na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 dle bodu III.4 písm. a) nebo stejným typem testu dle bodu III.4 písm. c),
- dle výroku **I. bodu 8 písm. b)**, platí, že osoba vracející se ze země s extrémním rizikem výskytu onemocnění COVID-19 je povinna před vstupem území České republiky disponovat testem na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 uvedeného v bodě III.4 písm. b) nebo stejným typem testu dle bodu III.4 písm. c), nebo testem na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 uvedeného v bodě III.4 písm. a) nebo stejným typem testu dle bodu III.4 písm. c), jde-li o občany České republiky a jejich spolucestující rodinné příslušníky podle bodu II. 2 písm. e) s vydaným povolením k přechodnému pobytu na území České republiky, občany Evropské unie s vydaným potvrzením o přechodném pobytu na území České republiky a cizince s povolením k trvalému pobytu na území České republiky vydaném Českou republikou;
- dále dle „nařizující“ části výroku I. bodu 12 platí, že *„mezinárodní dopravce není povinen zkoumat podmínku, zda potvrzení vystavila akreditovaná laboratoř nebo poskytovatel zdravotních služeb s oprávněním poskytovat zdravotní služby v dané zemi.“*

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

a) Aktivní procesní legitimace navrhovatele

49. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda je navrhovatel aktivně procesně legitimovaný k podání návrhu na zrušení dotčeného mimořádného opatření. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že *„návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“*
50. Navrhovatel definuje zkrácení svých práv tím, že jakožto oprávněný poskytovatel zdravotních služeb doposud (tj. před nabytím účinnosti této úpravy ochranného opatření) prováděl testování na onemocnění SARS-CoV-2 českých občanů cestujících a dočasně pobývajících v zahraničí. Provádění antigenního testování ve vztahu k českým občanům a českým pacientům podle navrhovatele může být považováno za poskytování zdravotních služeb, které je poskytovatel

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkerčíková.

zdravotních služeb oprávněn poskytovat rovněž formou zdravotní péče ve vlastním sociálním prostředí pacienta. Vzhledem k tomu, že k provádění antigenního testování nevyžaduje žádné zvláštní technické ani personální vybavení, není podmínkou, aby toto bylo prováděno toliko ve zdravotnických zařízeních v místech uvedených v oprávnění k poskytování zdravotních služeb dle § 11 odst. 5 zákona o zdravotních službách. Navrhovatel v této souvislosti poukázal na to, že v České republice je toto testování běžně prováděno na tzv. mobilních odběrových pracovištích a takový způsob antigenního i PCR testování je plně akceptován, testování je zpravidla prováděno mimo místo oprávnění k poskytování zdravotních služeb. Nerozumí tomu, z jakého důvodu není možné tento stejný systém odběrových pracovišť uplatnit v zahraničí. Tím spíše za situace, kdy jsou zdravotní služby poskytovány výslovně českým pacientům, českým poskytovatelem zdravotních služeb ve spolupráci s českou cestovní kanceláří bez jakékoliv zahraničního prvku.

51. Navrhovatel má za to, že vlastním sociálním prostředím může být místo dočasného pobytu daného pacienta v zahraničí. Pokud je však ochranným opatřením stanoveno, že českým pacientům není poskytovatel zdravotních služeb s oprávněním poskytovat zdravotní služby v České republice oprávněn pacientům poskytnout, jedná se podle navrhovatele o úpravu podzákonného aktu, která je v rozporu se zněním zákona a bez odůvodnění.
52. Odpůrce je oproti tomu názoru, že hotelový pokoj není možné považovat za vlastní sociální prostředí pacienta ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o zdravotních službách, neboť hotelový pokoj nenahrazuje domácí prostředí pacienta, nýbrž slouží pouze k dočasnému ubytování během cesty mimo domácí prostředí. Navrhovatel tedy nikdy nemohl poskytovat v zahraničí pacientům zdravotní služby s výjimkou odborné první pomoci (§ 11 odst. 2 zákona o zdravotních službách), neboť zdravotní služby je možné poskytovat jen v místě poskytování zdravotních služeb uvedeném v oprávnění (s výjimkou domácí péče, která však v daném případě nepřipadá v úvahu).
53. Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že právní sféra navrhovatele (tj. jemu náležející subjektivní práva) byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. To, zda je dotčení práv vůbec myslitelné, závisí na povaze, předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy (bod 34 usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Není-li tato podmínka splněna, soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku řízení přitom nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace navrhovatele, tedy s otázkou důvodnosti návrhu. Tou se soud zabývá až v rámci věcného přezkumu, nikoli při posuzování podmínek řízení (bod 42 usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS).
54. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 8. 2021, č. j. 1 Ao 11/2021 – 201 (obdobně rozsudek ze dne 13. 8. 2021, č. j. 6 Ao 19/2021 – 66 aj.) shrnul, že i v případě mimořádných opatření vydaných podle pandemického zákona je nutné, aby měla napadená regulace „*přímý a nezprostředkovaný vztah*“ k právům navrhovatele (ve smyslu citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120).
55. Mezi stranami je nesporné, že navrhovatel je poskytovatelem zdravotních služeb s oprávněním pro Českou republiku. To ověřil i městský soud ve veřejně přístupném Národním registru poskytovatelů zdravotních služeb (dostupném na webu <https://nrpzs.uzis.cz/>), který vede k navrhovateli 5 adres, na nichž navrhovatel poskytuje zdravotní služby. Nesporné je mezi stranami rovněž to, že navrhovatel prováděl testování na onemocnění SARS-CoV-2 u českých občanů cestujících a dočasně pobývajících v zahraničí (předmětné země nejsou blíže určeny). Navrhovatel poté netvrdí, že by byl akreditovanou laboratoří (tím spíše zahraniční akreditovanou laboratoří) a ani netvrdí, že je oprávněným poskytovatelem zdravotních služeb v zahraničí.

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkeříková.

56. Svou aktivní legitimaci tak navrhovatel dovozuje z toho, že je tuzemským poskytovatelem zdravotních služeb, přičemž mu nynější opatření 7 již brání v legálním poskytování služeb testování českým občanům v zahraničí při dočasném pobytu v jejich vlastním sociálním prostředí.
57. Městský soud považuje především za nezbytné vyjádřit se k povaze testování jakožto poskytování zdravotní služby, neboť tato otázka je mezi stranami sporná – byť, jak bude níže uvedeno, pro posouzení tohoto návrhu ji městský soud neshledal podstatnou.
58. Soud je toho názoru, že provádění testů na přítomnost SARS-CoV-2 je poskytováním zdravotních služeb ve smyslu zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách. To proto, že podle § 2 odst. 2 písm. a) ve spojení s odst. 4 písm. a) bod 1. a písm. b) tohoto zákona se zdravotními službami rozumí mj. poskytování zdravotní péče spočívající v preventivních, diagnostických, léčebných, léčebně rehabilitačních, ošetrovatelských nebo jiných zdravotních výkonech prováděných zdravotnickými pracovníky za účelem mj. předcházení, odhalení a odstranění nemoci, vady nebo zdravotního stavu. Taktéž přímým účelem preventivní péče dle § 5 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách je včasné vyhledávání faktorů, které jsou v příčinné souvislosti se vznikem nemoci nebo zhoršením zdravotního stavu, a provádění opatření směřujících k odstraňování nebo minimalizaci vlivu těchto faktorů a předcházení jejich vzniku. Je tedy nepochybné, že vše uvedené je přesně účelem testování na SARS-CoV-2.
59. Podle § 11 odst. 5 zákona o zdravotních službách mohou být zdravotní služby poskytovány pouze ve zdravotnických zařízeních v místech uvedených v oprávnění k poskytování zdravotních služeb; to neplatí v případě zdravotní péče poskytované mj. ve vlastním sociálním prostředí.
60. Podle § 4 odst. 3 zákona o zdravotních službách platí, že vlastním sociálním prostředím pacienta se pro účely tohoto zákona rozumí „*domácí prostředí pacienta nebo prostředí nabízející domácí prostředí pacienta, například zařízení sociálních služeb, zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, školská zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy nebo školská zařízení pro preventivně-výchovnou péči nebo jiná obdobná zařízení, vězňice pro výkon služby a výkon trestu odnětí svobody, ústavy pro výkon zabezpečovací detence, zařízení pro zajištění cizinců a azylové zařízení*“. Ve vlastním sociálním prostředí lze poskytovat jen omezený druh služeb dle § 10 odst. 1 až 3) zákona o zdravotních službách – a) návštěvní službu, b) domácí péči, kterou je ošetrovatelská péče, léčebně rehabilitační péče nebo paliativní péče. Dále je možné takto poskytnout plicní ventilaci a dialýzu (§10 odst. 2 zákona). Podle § 4 odst. 2 zákona o zdravotních službách se návštěvní službou rozumí poskytování zdravotní péče ve vlastním sociálním prostředí pacienta, a to zejména v případech, kdy se pacient s ohledem na svůj zdravotní stav nemůže dostavit do zdravotnického zařízení poskytovatele a poskytnutí zdravotní péče tímto způsobem je s ohledem na její charakter možné.
61. Zásadní omezení těchto služeb pak vyplývá z § 10 odst. 3) zákona, kdy lze ve vlastním sociálním prostředí vykonávat pouze takové zdravotní výkony, jejichž poskytnutí není podmíněno technickým a věcným vybavením nutným k jejich provedení ve zdravotnickém zařízení.
62. Jakkoliv jsou definice vlastního sociálního prostředí, tak i rozsah návštěvní služby koncipována pouze demonstrativně a tudíž lze připustit, že pod tyto pojmy může náležet i situace zákonem nyní nepředvídaná, je podle názoru městského soudu zřejmé, že podstata této úpravy spočívá v naléhavosti a nezbytnosti poskytování péče tímto způsobem především ze zdravotních důvodů, popř. z jiných vážných důvodů, pro které je nezbytné, aby k péči došlo na jiném místě než v obvyklých zdravotnických zařízeních (viz místa omezení osobní svobody). Podstata péče ve vlastním sociálním prostředí tak zcela zjevně spočívá v jiném zaměření, než preventivní testování (jinak zdravotně a mobilně schopných) občanů v místech jejich dočasných (turistických) pobytů v zahraničí. Městský soud se proto neztotožnil s navrhovatelem, že by bylo možné testování českých občanů v místech jejich dočasného ubytování pojmout jako poskytování zdravotních služeb ve vlastním sociálním prostředí pacienta.

63. Pokud navrhovatel v této souvislosti rovněž odkázal na to, že dle § 11a zákona o zdravotních službách lze poskytovat preventivní péči zaměřenou na předcházení onemocnění a jeho včasné rozpoznání mimo zdravotnické zařízení, městský soud uvádí, že takové poskytování je vázáno na povolení krajského úřadu (srov. § 11a odst. 1 zákona o zdravotních službách *in fine*). Součástí takového povolení je poté i vymezení místa, kde budou zdravotní výkony poskytovány mimo zdravotnické zařízení. Testování lze sice provést mimo zdravotnické zařízení tj. mimo místo, které je k poskytování zdravotních služeb označeno v oprávnění k poskytování zdravotních služeb, nicméně i k tomuto „preventivnímu provádění“ je třeba rovněž speciální povolení. Toho si je ostatně vědom i odpůrce právě v pokynech, které zveřejnil na svém webu a na který navrhovatel odkazuje. Je sice pravdou, že odpůrce v pokynech připouští, že takové testování nebude probíhat v místech, kde je zdravotnické zařízení oprávněno poskytovat služby, současně ihned za větou, kterou cituje navrhovatel ve svém vyjádření ze dne 25. 8. 2021, uvádí, že k tomu si ale poskytovatel má vyžádat povolení dle § 11a zákona o zdravotních službách. Jedná se tak o značně zavádějící argument navrhovatele, který nijak nemění nic na tom, že testování občanů v místech dočasných pobytů v zahraničí nelze vyložit jako poskytování zdravotních služeb ve vlastním sociálním prostředí pacienta.
64. Z uvedeného podle názoru městského soudu vyplývá, že provádění preventivního testování na onemocnění SARS-CoV-2 u českých občanů cestujících a dočasně pobývajících v zahraničí, jak svoji činnost charakterizoval navrhovatel, nenáleží mezi služby, které lze v mezích regulace českého právního řádu poskytnout ve vlastním sociálním prostředí, jak vymezuje § 10 odst. 1 až 3) zákona o zdravotních službách. Tuto službu sice lze poskytnout mimo zdravotnické zařízení, ovšem na základě povolení dle § 11a zákona o zdravotních službách. Navrhovatel však netvrdí ani to, že by takovými povoleními disponoval.
65. Městský soud shledal, že o procesu testování, tj. jakým způsobem tento proces prováděl, navrhovatel vlastně netvrdí vůbec nic. Není tedy zřejmé, jak zmíněné testování v provedení navrhovatele vlastně probíhalo, zda vzorky navrhovatel pouze odebral a kde je poté vyhodnotil – navrhovatel netvrdí, že by je předal třetí osobě, patrně tedy odběr a vyhodnocení provedl sám svými prostředky. Navrhovatel současně netvrdí, že by odebrané vzorky vyhodnotil v postavení akreditované laboratoře (tuzemské či zahraniční).
66. Na druhou stranu, jakkoliv navrhovatel ve svých tvrzeních neobjasnil, v jakém postavení a jakým způsobem testování osob v zahraničí prováděl, je současně zřejmé, že brojí proti regulaci stanovené opatřením 7 především z toho důvodu, že jakýkoliv jeho dřívější způsob testování je v rozporu s touto regulací a v této činnosti jej zkracuje. Navrhovatel tedy brojí proti způsobu testování, nikoliv proti tomu, že testy mají být vykonávány. Konkrétně navrhovatel poukazuje na to, že na území České republiky je toto testování běžně prováděno na tzv. mobilních odběrových pracovištích a takový způsob testování je na území České republiky plně akceptován. Jinými slovy navrhovatel namítá, že by mohl být tento „český“ systém testování uplatněn i pro návrat ze zahraničí (a na území v zahraničí, což je případ navrhovatele), přičemž přijetí takové značně zpřísnující regulace, jako je v napadané části, není v opatření 7 odůvodněno.
67. Právě v tomto tvrzení shledal městský soud skutečnosti, z nichž vyplývá věrohodné zkrácení práv navrhovatele napadeným opatřením. Městský soud proto shledal, že navrhovatel je aktivně procesně legitimován.
68. Soud dále uvádí, že mezi účastníky není sporné, že původně i později napadená ochranná opatření jsou opatřeními obecné povahy. Podle § 94a odst. 2 ve spojení § 80 odst. 1 písm. h) a § 68 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, z nichž je zjevné, že ochranné opatření nařizované postupem podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je vydáváno formou opatření obecné povahy.
69. Předem vlastního odůvodnění soud dále předesílá, že napadené ochranné opatření není opatřením vydávaným v době pandemické situace podle jiného ustanovení zákona o ochraně

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkeříková.

veřejného zdraví [§ 69 odst. 1 písm. b) a i) tohoto zákona], a není tedy důvodu zvažovat aplikaci speciálního pravidla věcné příslušnosti uvedeného v § 13 odst. 1 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů. Soud byl tedy nade vší pochybnost k projednání věci věcně i místně příslušný.

70. Soud tedy mohl přistoupit k přezkumu napadeného ochranného opatření v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 7, § 101a a násl. soudního řádu správního, a to v mezích uplatněných návrhových bodů. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání tohoto ochranného opatření.
71. Již ustálená judikatura správních soudů vytvořila určitý algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který logicky zobrazuje jednotlivé kroky přezkumu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS), byť jeho relevance byla do určité míry omezena v důsledku novely s. ř. s. (zákon č. 303/2011 Sb.), jež stanovila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, čj. 2 Aos 1/2013 - 138). Tento algoritmus v prvních dvou krocích spočívá v přezkumu pravomoci a působnosti orgánu, který toto opatření vydal. Třetím krokem je zkoumání, zda bylo opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem (včetně zkoumání nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů). Dalším krokem algoritmu je přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho souladu s hmotným právem (materiální kritérium); s tímto krokem pak souvisí i krok poslední, a to přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska dodržení zásady proporcionality (kritérium přiměřenosti).

b) Pravomoc a působnost odpůrce k vydání ochranného opatření

72. K otázce pravomoci a působnosti odpůrce k vydání ochranného opatření navrhovatel nevznesl žádných námitek, a proto soud ve stručnosti konstatuje, že napadené ochranné opatření bylo vydáno postupem dle § 68 odst. 1 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví.
73. Podle § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví platí, že „*ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví stanoví ochranná opatření před zavléčením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění, a rozhoduje o jejich ukončení*“. Podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví přitom platí, že „*ochranná opatření před zavléčením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění ze zahraničí stanoví a o jejich ukončení rozhodne Ministerstvo zdravotnictví. Osoba, která má ve vlastnictví, správě nebo užívání prostory, zařízení nebo pozemky, na nichž mají být ochranná opatření prováděna, je povinna v nezbytném rozsahu poskytnout příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví součinnost při organizování a provádění ochranných opatření. O druhu a způsobu provedení protiepidemického opatření, kterému se podrobí fyzická osoba, rozhodne a poskytovatele zdravotních služeb, který je provede, rozhodnutím stanoví místně příslušný orgán ochrany veřejného zdraví. Místní příslušnost orgánu ochrany veřejného zdraví se řídí místem, kde se fyzická osoba v době zjištění rozhodných skutečností zdržuje*“.
74. Odpůrce tedy nevybočil z mezí pravomoci a působnosti daných mu § 80 odst. 1 písm. h) a § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. V podrobnostech a v dalším výkladu k této části soud odkazuje zejména na rozsudek městského soudu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 18 A 16/2021 - 149, který se dané otázky dopodrobna věnoval (viz body 77 – 126) a na rozsudek městského soudu ze dne 14. 6. 2021, č. j. 14 A 110/2021 - 82.

c) Vydání ochranného opatření v souladu se zákonem stanoveným postupem

75. Městský soud se dále zabýval tím, zda bylo napadené opatření vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem. Zároveň přezkoumal, zda napadené ochranné opatření netrpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů.
76. Na jednu stranu zdejší soud v souvislosti s opatřeními odpůrce k zamezení šíření onemocnění COVID-19 již dříve opakovaně zdůraznil, 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 (za všechny rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, čj. 18 A 22/2020 – 140).
77. Na druhou stranu Nejvyšší správní soud již v řadě svých rozhodnutí týkajících se (povahou předmětu příbuzných) mimořádných opatření při epidemii onemocnění covid-19 zdůrazňoval význam jejich náležitého odůvodnění (viz například rozsudky ze dne 14. března 2021 č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, ze dne 28. června 2021 č. j. 6 Ao 6/2021 - 91 či ze dne 20. května 2021 č. j. 8 Ao 4/2021 - 75). V rozsudku ze dne 14. března 2021 č. j. 8 Ao 1/2021 – 133 Nejvyšší správní soud vyložil, že *„soudy proto k námitce nemohou rezignovat na zákonné požadavky na odůvodnění mimořádných opatření vydávaných podle pandemického zákona nebo podle zákona o ochraně veřejného zdraví, na které daný požadavek dopadá prostřednictvím § 4 pandemického zákona, a umožnit odpůrci, aby například zcela chybějící důvody nově doplňoval až v řízení před soudem. Dospět k závěru, že chybějící nebo nedostatečné odůvodnění přesto nezpůsobuje nezákonnost vydaného opatření, by mělo být vymezeno pro výjimečné případy. Například by se jednalo jednoznačně o obecně známé skutečnosti nebo by trvání na odůvodnění mělo zcela formální ráz. Kupříkladu by již ze samotného textu opatření, případně ve spojení s běžnými znalostmi, byly zřejmé důvody jejich přijetí, zásah do práv i proporcionalita zásahu. Soud samozřejmě musí vzít v úvahu i to, že opatření často musí být přijímána v návaznosti na nečekaný vývoj epidemie nebo zjištění nových poznatků, a aby byla co nejvíce účinná, je třeba je přijmout rychle, což může mít za následek to, že odůvodnění může být i dosti stručné. Nedostatek času na odůvodnění však nemůže být omlouvou v těch případech, kdy nejde o reakci na nenadálý vývoj epidemie, ale je jen důsledkem činění nezbytných kroků na poslední chvíli nebo překotných změn názorů na to, jaká opatření přijmout. Nejvyšší správní soud si je také samozřejmě vědom obecné povahy regulace prováděné mimořádným opatřením a toho, že u tohoto typu regulace nikdy nelze domyslet všechny možné zásahy do práv a oprávněných zájmů adresátů. Základní a zjevné zásahy však zohledněny být musí. I při zohlednění všech specifík vydávaných mimořádných opatření nemůže odpůrce na některou ze zákonných náležitostí odůvodnění zcela rezignovat.“*
78. Oproti tomu v rozsudku ze dne 31. 8. 2021, č. j. 8 Ao 8/2021-52, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že z moci úřední je oprávněn zrušit mimořádné opatření pro nepřezkoumatelnost jen tehdy, pokud tato nepřezkoumatelnost brání přezkumu mimořádného opatření z hlediska uplatněných návrhových bodů. Nejvyšší správní soud odkázal na to, že v usnesení ze dne 15. 1. 2008 čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, k tomu rozšířený senát poznamenal že *„z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek.“*
79. Městský soud poté z opatření 7 zjistil následující důvody zavedení regulace pro testování v zahraničí před vstupem osob na území České republiky.
80. Odpůrce v odůvodnění mj. uvedl, že 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. Dvěma základními dokumenty je Doporučení Rady 2020/1475 ze dne 13. října 2020 a Doporučení Rady 2020/912 z 30. června 2020 v jejich posledním znění.

81. Odpůrce uvedl, že dle Doporučení Rady 2020/1475 je z možných opatření kladen důraz na karanténu a testování před nebo po vstupu (RAT testy ne starší než 48 hodin nebo RT-PCR / NAAT testy ne starší než 72 hodin), ve snaze předejít znovuzavedení rozsáhlých plošných hraničních kontrol nebo plošnému zákazu dopravy. V případě vysoce rizikových zemí se doporučuje aplikovat pravidlo testu před odjezdem a karanténu jako obecné pravidlo. Osobám s bydlištěm na jejich území by měla být dána možnost nahradit test před odjezdem testem po příjezdu, a to vedle příslušných požadavků na karanténu / domácí izolaci. Dále se v odůvodnění uvádí, že s ohledem na to, že neexistuje celosvětový seznam všech akreditovaných laboratoří, není po mezinárodních dopravních požadavcích požadováno, aby kontrolovali splnění podmínky, že předkládaný test byl proveden akreditovanou laboratoří (resp. oprávněným poskytovatelem zdravotních služeb) – tato podmínka stále platí pro osoby, které test postupují a její naplnění bude zkoumáno při nebo po vstupu na území České republiky.
82. Dále odpůrce uvedl, že k povinnostem směřujícím k dopravcům není stanovena povinnost zkoumat podmínku, zda potvrzení o testu vystavila akreditovaná laboratoř (resp. oprávněný poskytovatel zdravotních služeb), neboť povinnost zajistit si provedení testu akreditovanou laboratoří je stanovena cestujícím osobám, kdy nelze vycházet z předpokladu, že osoby tuto povinnost nebudou dodržovat. Případné stanovení povinnosti dopravci zkoumat, zda daná osoba tuto svou povinnost splnila a ověřovat tedy skutečnost, zda je laboratoř certifikovaná, byla vyhodnocena jako povinnost vůči dopravci nepřiměřená. Stále však musí dopravce zkoumat, zda předložený výsledek je výsledkem té dané osoby, jaký výsledek je a o jaký test se jedná. To je zjiřitelné přímo z předkládaného dokumentu, na rozdíl od skutečnosti, zda laboratoř je akreditovaná či ne – to vyžaduje manuální kontrolu přes internetové stránky (podobně časově náročné je ověření oprávnění poskytovat zdravotní služby). Dále neexistuje celosvětový kompletní seznam naprosto všech akreditovaných laboratoří, ověřování stovek laboratorních výsledků před nástupem do letadla (například) by nepřiměřeně zdržovalo proces nástupu. Policie ČR individuální předkládané výsledky v případě podezření ověřuje a věc případně předá k řízení krajské hygienické stanici.
83. V další části odůvodnění se odpůrce zabývá hodnocením podmínky absolvování testu z pohledu možného omezení práva na vstup do České republiky podle článku 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Odpůrce (s odkazem na závěry recentní judikatury městského soudu, zejména rozsudku městského soudu ze dne 14. 6. 2021, č. j. 14 A 110/2021 – 82 a ze dne 31. 3. 2021, č. j. 18 A 16/2021 - 149) uvedl, že toto pravidlo zasahuje do práva svobodného návratu občanů na území ČR. Uvedl, že takovéto omezení je obecně způsobilé dosáhnout legitimního cíle v podobě ochrany veřejného zdraví. Onemocnění COVID-19 může být způsobeno jen přenosem viru mezi osobami; toto riziko je vyšší, dochází-li k přeshraničnímu pohybu ze zemí, v nichž je nákaza vysoce rozšířena. Dále je nutno brát v potaz i nové mutace koronaviru, které dle předběžných expertních studií vykazují vyšší infekčnost a/nebo způsobují horší průběh onemocnění.
84. Odpůrce shledal, že v ostatních zemích (zejména mimo EU) je vývoj stále vysoce negativní a situace i nadále velmi závažná, že pro naplnění sledovaného cíle již v žádném případě nepostačují mírnější prostředky, které do předmětného základního práva nezasahují vůbec nebo jen zprostředkovaně a zanedbatelným způsobem. Riziko importu případů je velmi vysoké a představuje stále velmi významnou hrozbu, a to minimálně do doby podstatné proočkování populace v České republice oběma dávkami. Rizikem současné situace je rovněž výskyt nových variant, u kterých je potvrzena i nižší účinnost vakcín. Odpůrce na příkladu 20 zahraničních států uvedl počet importovaných případů od 1. 7. do 11. 8. 2021.
85. Odpůrce akceptoval výtku soudu, kdy předtím nebyly rozlišeny rozdíly mezi návratem v individuální a veřejné dopravě z hlediska rizika přenosu na jiné spolucestující osoby. Zcela

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkeříková.

rezignovat na předvstupová opatření tedy nelze, lze však modifikovat jejich absolutnost a nastavení, jak činilo opatření účinné od 5. 4. 2021 a opatření navazující. V porovnání s požadavkem zajistit si před odletem test, což je záležitost vyžadující časovou náročnost maximálně několika hodin, se povinná mnohadenní „státní karanténa“ na vlastní náklady jeví jako neměřitelně více zasahující do osobní životní sféry a pohodlí dané osoby.

86. Odpůrce upozornil na zásadní odlišnost situace na jaře 2020 od situace na jaře 2021, kdy osoby cestující do zahraničí si musí být vědomi možných rizik spojených s omezenou leteckou a jinou veřejnou dopravou a s požadavky na předkládání testů na vstupu či i výstupu z daných zemí. Podstatnou část cestujících leteckou dopravou z/do ČR tvoří tzv. dovolenkáři využívající služeb cestovních kanceláří, které se již adaptovaly na tyto změněné podmínky a požadavky a zajišťují či mohou zajistit svým klientům plný „testovací“ servis. I osoby neznalé jazyka či místních reálií tak mohou dostat testovací povinnosti. Individuální turisté jsou zpravidla osoby, které jsou schopny si samy zařídit letenky, samy si zajistit ubytování a je proto důvodné předpokládat, že ovládají některý ze světových jazyků a rozhodně jsou schopny si zajistit test v destinaci. Osoby na dovolené cestují z vlastní vůle i přes nedoporučení MZV ČR. Varování Ministerstva zahraničních věcí je pravidelně zveřejňováno na internetových stránkách tohoto rezortu. Upozorňováno je rovněž na dynamicky se měnící podmínky pro leteckou přepravu a vstup do jiných zemí. K zajištění své informovanosti mohou občané využít jednotlivé zastupitelské úřady ČR v zahraničí či speciální informační linky, zejména informační linku ministerstva vnitra (OAMP) zřízenou speciálně pro účely cestování. Průběžně jsou shromažďovány informace o místech po celém světě, kde se lze nechat testovat. Na webových stránkách jak ministerstva vnitra, ministerstva zahraničních věcí, tak odpůrce jsou pravidelně zveřejňovány informace o podmínkách cestování, na letišti jsou k dispozici letáky v české i anglické verzi upozorňující na podmínky návratu do ČR. Cestující osoby tak mají jednoznačně spoustu možností, jak se s podmínkami seznámit či jak se dozvědět, kde se dá v dané zemi otestovat.
87. Dále se odpůrce věnuje odlišení nezbytnosti testování před vstupem na území v případě cestování veřejnou dopravou, s tím, že u extrémně rizikových zemí k rozlišení oproti individuální dopravě nedošlo, nicméně bylo připuštěno absolvování antigenního namísto RT – PCR testu.
88. Odpůrce výslovně na str. 28 opatření 7 uvedl, že *„i po zpřesnění textace ochranného opatření k definici testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 stále platí, že i v případě antigenního testu je možné test podstoupit v akreditované laboratoři, text pouze přesněji reflektuje způsob vyhodnocování a validování prováděného testu, i s ohledem na akreditační postupy, je tak volen text uvádějící poskytovatele zdravotních služeb.“*
89. Krom uvedeného odpůrce konstatoval, že povinnost podrobit se testu na vlastní náklady představuje mimo jiné omezení volného pohybu osob ve smyslu Doporučení Rady. Platí však, že lze využít RT-PCR nebo antigenní testy nabízené za určitých podmínek zdarma pro české pojištěnce. Pravidla účinná od 5. 4. 2021 již po definovaných skupinách osob nepožadují negativní výsledek testu na přítomnost SARS-CoV-2, ale pouze potvrzení o provedeném testu. Bude tak v případě cest veřejnou dopravou záležet na konkrétním dopravci, zda před cestou požaduje bez ohledu na česká pravidla negativní test.

Přezkoumatelnost a srozumitelnost relevantní části ochranného opatření

90. Jak již bylo výše řečeno, městský soud se ve své předchozí judikatuře již zabýval některými aspekty, které souvisejí s povinností testování na přítomnost SARS-CoV-2 při návratu ze zahraničí. To zejména v řízení, které vedl pod sp. zn. 18 A 16/2021 a 14 A 110/2021. Odpůrce v odůvodnění opatření 7 poté částečně reagoval na výtky, které městský soud vnesl vůči předchozím opatřením odpůrce (ze dne 15. 3. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-63/MIN/KAN a ze dne 28. 5. 2021, č. j. 20599/2020-83/MIN/KAN) v rozsudcích ze dne 31. 3. 2021, č. j. 18 A 16/2021 - 149 resp. ze dne 14. 6. 2021, č. j. 14 A 110/2021 - 82.

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkeříková.

91. Městský soud v uvedených rozsudcích vyložil (což odpůrce v opatření 7 ani nepopírá), že tvrzený zásah v podobě podmiňování vstupu na území ČR předložením výsledku testu na onemocnění COVID-19 představuje zásah do práva zaručeného čl. 14 odst. 4 větou první Listiny. Podle čl. 14 odst. 1 Listiny „svoboda pohybu a pobytu je zaručena“. Podle čl. 14 odst. 4 Listiny „každý občan má právo na svobodný vstup na území České a Slovenské Federativní Republiky. Občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti“.
92. I napadené ochranné opatření 7 jako dříve přezkoumávaná opatření fakticky takto normuje podmínky ve vztahu k osobám, které se na území České republiky přicházejí ze zahraničí (jde zejména o zásah vůči občanu ČR při návratu do vlasti). Pokud by občan vstoupil z definovaných oblastí na území ČR a před okamžikem vstupu by nedisponoval předmětným potvrzením o výsledku testu, předmětné pravidlo chování by objektivně porušil. Má-li se občan České republiky porušení pravidla stanoveného v napadených bodech ochranného opatření vyvarovat, nezbyvá mu, než si před vstupem na území ČR (tedy v zahraničí) obstarat potřebný test /vyjma případů návratu se zemí s nízkým nebo středním rizikem dle bodu I.2 písm. b), kdy lze test obstarat do 5 dnů i po návratu na území/. Právo (legálního) vstupu občanů na území ČR je tak přinejmenším formálně vázáno předmětnými body výroku ochranného opatření 7 na podmínku. Tímto tedy dochází k omezení práva zaručeného čl. 14 odst. 4 větou první Listiny.
93. Formulace této podmínky v nynějším opatření 7 upravuje toliko způsob, jakým se může občan do vlasti vrátit, neboť /ve valné většině mimo bodu I.2 písm. b)/ před jeho návratem vyžaduje absolvování testu na COVID-19. Není však popřena podstata základního práva zakotveného v čl. 14 odst. 4 Listiny, a to nemožnost zakázat občanovi návrat do vlasti. To tím spíše, že ve výroku II. bod 1 ve spojení s bodem I.11 ochranného opatření 7 je umožněn vstup na území i pro případ, že by onemocněním COVID-19 trpěli občané České republiky a jejich společníci rodinní příslušníci podle bodu II.2 písm. e) opatření 7 s vydaným povolením k přechodnému pobytu na území České republiky, občané Evropské unie s vydaným potvrzením o přechodném pobytu na území České republiky a cizinci s povolením k trvalému pobytu na území České republiky vydaném Českou republikou.
94. Městský soud shledal, že z odůvodnění opatření 7 obecně vyplývá účel ochranného opatření, legitimní účel i legitimní cíl testování před návratem osob cestujících ze zahraničí do České republiky, tj. parametr vhodnosti testu proporcionality, jak jej v obecné rovině aprobovaly a konstatovaly rozsudek městského soudu ze dne 14. 6. 2021, č. j. 14 A 110/2021 – 82 v části 82 – 86 a rozsudek městského soudu a ze dne 31. 3. 2021, č. j. 18 A 16/2021 - 149. Městský soud k výkladu ve stručnosti odkazuje na příslušné části uvedených rozsudků.
95. Jinak je tomu u přezkoumatelnosti parametru potřebnosti a přiměřenosti, tj. zda sledovaného cíle, který je regulován napadenou částí opatření 7, lze dosáhnout mírnějšími prostředky.
96. Odůvodnění opatření 7 reaguje na rozsudek městského soudu ze dne 14. 6. 2021, č. j. 14 A 110/2021 – 82.
97. Městský soud odpůrci (ve vztahu k opatření ze dne 28. 5. 2021, č. j. 20599/2020-83/MIN/KAN) tehdy vytkl, že přijaté opatření omezení práva občanů na vstup na území domovského státu (tj. testování) v případě individuální dopravy neobstálo právě v testu potřebnosti, neboť téhož cíle bylo možno dosáhnout mírnějšími prostředky (viz bod 99. – 101 cit. rozsudku). V návaznosti na to rovněž neobstálo toto omezení v testu přiměřenosti (bod 120 rozsudku). Městský soud proto rozsudkem zrušil bod I.22 písm. c) tehdy napadeného opatření, který nerozlišoval podmínky pro příjezd ze zemí se středním rizikem výskytu onemocnění COVID-19 formou individuální a veřejné dopravy. Podstatné pro tyto úvahy bylo odůvodnění tehdejšího opatření, které se však výslovně zabývalo rozlišením individuální a veřejné přepravy (odůvodnění je rekapitulováno v bodech 52 - 57 citovaného rozsudku). Městský soud podotýká, že v rozsudku ze dne 14. 6. 2021, č. j. 14 A 110/2021 – 82, akcentoval, že dopravcům nemůže být stanovena povinnost

ověřovat, zda potvrzení vystavila akreditovaná laboratoř. V bodě 133 dokonce připustil riziko zfalšování testu či vystavení nikoliv certifikované laboratoře.

98. Odpůrce v nynějším ochranném opatření 7 trvá na tom, že testovací servis je v zahraničí dostatečný - s testovacími místy se cestovatel může seznámit na informačních linkách, na zastupitelských úřadech České republiky, na webu orgánů veřejné správy, poukázal i na to, že osoby cestující do zahraničí se pravidelně v tomto prostředí dokáží zorientovat. Má tedy za to, že podmínka spočívající ve vyžadování testů před vstupem na území je na místě.
99. Navrhovatel nicméně nebrojí proti testování jako podmínce vstupu na území České republiky (tu mlčky akceptuje jako nezbytnou), ale proti způsobu a formě tohoto testování, neboť má za to, že i mírnějším opatřením, tj. testovacím zařízením jiného typu, než je uvedeno v opatření 7, by bylo dosaženo téhož výsledku.
100. Městský soud ověřil, že odpůrce na několika místech dříve účinného ochranného opatření ze dne 28. 5. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-83/MIN/KAN, skutečně vyžadoval ke splnění podmínky předchozího testování potvrzení akreditované laboratoře o negativním výsledku antigenního nebo RT-PCR testu /bod I.2 písm. b), I.3 písm. b), I.4 písm. b), I.5 písm. b) tehdejšího opatření/. Tuto koncepci však počínaje ochranným opatřením ze dne 16. 6. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-87/MIN/KAN odpůrce opustil a ve výroku III.4 v písm. a) stanovil ke splnění podmínky antigenního testu potvrzení poskytovatele zdravotních služeb s oprávněním poskytovat zdravotní služby v dané zemi o negativním výsledku antigenního testu, který není starší než 48 hodin od data provedení antigenního testu, b) v případě RT-PCR testování písemné potvrzení akreditované laboratoře o negativním výsledku RT-PCR testu, který není starší než 72 hodin od data provedení RT-PCR testu. Tato podmínka, jak již byla výše rekapitulováno, trvala jak v opatření 1, tak i v aktuálním opatření 7.
101. Městský soud shledal, že odpůrce se v odůvodnění opatření 7 sice zabýval důvody pro zavedení podmínky testování. Učinil tak nicméně z hlediska odůvodnění obecné potřeby zavést tuto podmínku pro vstup na území České republiky. Je však třeba přisvědčit navrhovateli, že odpůrce se nijak nezabývá konkrétním odůvodněním toho, proč má provádět testování právě a jen zařízení dle výroku III.4 písm. a) a b).
102. Odpůrce tedy ve výroku zjevně rozlišuje v tom, o jakou formu testu jde. Přísně vzato dle výroku opatření 7, potvrzení o antigenním testu může vystavit pouze poskytovatel zdravotních služeb v dané zemi, zatímco v případě RT-PCR testu může jít (stejně jako v předchozí úpravě) o akreditovanou laboratoř bez ohledu na hranice země. Odpůrce nicméně nijak nevysvětluje nezbytnost rozlišení režimu v případě antigenního a RT-PCR testu. V případě antigenního testování jde poté jednoznačně o zpřísnění této podmínky pro uznání testu oproti předchozímu období (regulovaného jinými výše zmíněnými opatřeními).
103. Ze žádné části opatření 7 přitom nevyplývá, že by v něm byly jako východisko definovány podmínky akreditace laboratoře – současně v článku I. bod III.4 písm. b) opatření 7 odpůrce uvádí, že v případě RT-PCR testu bude akceptovat písemné potvrzení akreditované laboratoře o negativním výsledku vystavené tímto poskytovatelem zdravotních služeb. Městskému soudu tak v první řadě není zřejmé, jakou akreditaci (dle které technické normy či předpisu) má vlastně taková laboratoř splňovat (tím spíše v zahraničí) a v návaznosti na to nelze tedy dovodit, zda je možné, aby takovou akreditaci splnila česká, zahraniční či „unijní“ evropská laboratoř, popř. každá z nich. A zda a za jakých podmínek odpůrce uzná, že definici takové akreditované laboratoře splňuje poskytovatel zdravotních služeb.
104. Obdobně v odůvodnění odpůrce nijak neobjasňuje status poskytovatele zdravotních služeb, tím spíše neobjasňuje status poskytovatele zdravotních služeb „v dané zemi“. Městskému soudu není zřejmé, proč zrovna a pouze poskytovatel zdravotních služeb v dané zemi může vystavit potvrzení o antigenním testu. Pouze odhadem by mohl městský soud dovodit, že záměrem

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkeříková.

odpůrce mohlo být, že poskytovatel zdravotních služeb v dané zemi splní podmínku věrohodnosti a kvality provedeného testování. Tento motiv však odpůrce především nijak nevysvětluje, neodůvodňuje a nesrovnává s jinými alternativami a není tak možné posoudit, zda se jedná skutečně o přiměřený, nezbytný a vhodný požadavek.

105. Dále odpůrce sice uvádí v odůvodnění (str. 28), že „i po zpřesnění textace ochranného opatření k definici testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 stále platí, že i v případě antigenního testu je možné test podstoupit v akreditované laboratoři, text pouze přesněji reflektuje způsob vyhodnocování a validování prováděného testu, i s ohledem na akreditační postupy, je tak volen text uvádějící poskytovatele zdravotních služeb.“ Jelikož však současně nijak nedefinuje postavení poskytovatele zdravotních služeb a akreditované laboratoře, neozřejmuje v této části vzájemný vztah akreditované laboratoře a poskytovatele zdravotních služeb. Bez náležitého odůvodnění v uvedeném pak městský soud sám o sobě spatřuje rozpor mezi výslovným zněním části výroku čl. I. bod III.4 písm. a), jenž akreditovanou laboratoř vůbec neuvádí a touto částí odůvodnění.
106. Není-li srozumitelně odůvodněno, proč odpůrce při antigenním testování vyžaduje splnění podmínky oprávněného poskytovatele zdravotních služeb v dané zemi, není ani srozumitelně dáno, proč odpůrce tímto zpřísněním zamezil variantě, kterou by nějakým způsobem testování mohl v zahraničí splnit tuzemský poskytovatel zdravotních služeb.
107. Mírnější formu uznávání testů a provádění testování pro území České republiky odpůrce přitom uznává např. v mimořádném opatření o omezení maloobchodního prodeje a služeb ze dne 26. srpna 2021, č. j. MZDR 14601/2021-23/MIN/KAN, které ve výroku I. bodu 16 stanovuje následující podmínky pro vstup osob do některých vnitřních a venkovních prostor nebo pro účast na hromadných akcích nebo jiných činnostech, je-li to vyžadováno tímto mimořádným opatřením:
- a) osoba absolvovala nejdéle před 7 dny RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem,*
- nebo b) osoba absolvovala nejdéle před 72 hodinami rychlý antigenní test (RAT) na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2, s negativním výsledkem, který provedl zdravotnický pracovník,*
108. Ve srovnání s touto úpravou není městskému soudu bez náležitého odůvodnění znovu zřejmé, proč odpůrce vyžaduje při návratu ze zahraničí (tj. dle článku I bod III.4 písm. a) a b) opatření 7) provedení testů jen v tam uvedených zařízeních. Regulace dle opatření 7 je přitom zjevně přísnější oproti tomu, co odpůrce jinak akceptuje na území ČR. Tím spíše není možné přezkoumat, zda se v případě zavedené podmínky opatřením 7 jedná skutečně o přiměřený, nezbytný a vhodný požadavek. Potřebné odůvodnění této části výroku přitom nevyplývalo městskému soudu ani zprostředkovaně z podpůrných podkladů, na které opatření 7 částečně odkazuje pod pořadovými čísly 1 – 23, z nichž sice vyplývají různá východiska, upozornění a doporučení ke společnému unijnímu postupu včetně testování cestujících¹; doporučení ke konkrétní formě regulace testování však ani z těchto podkladů městskému soudu nevyplývalo.
109. Uvedené deficity ve výsledku znamenají, že ani pro adresáty uvedeného opatření nemusí být dostatečně srozumitelné, jaké zdravotnické zařízení před vstupem na území České republiky může provést test tak, aby jej odpůrce aproboval. Bez náležité definice statusu zařízení, jejichž potvrzení odpůrce míní akceptovat jako věrohodné, by skutečně ad absurdum mohlo dojít i k tomu, že bude v zahraničí vystaveno potvrzení o testu, který bude vykonaný v nižším standardu a který ani splnit nemusí požadavek na prokázání bezinfekčnosti vstupující osoby na území České republiky.

¹ Viz podklad označený poř. číslem 21: ECDC: Guidance for COVID-19 quarantine and testing of travellers (<https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Guidance-for-COVID-19-quarantine-and-testing-for%20travellers.pdf>)

110. S ohledem na to, že městský soud v odůvodnění opatření 7 zcela postrádá relevantní důvody pro zavedení podmínky testování ke vstupu na území České republiky podle výrokové části čl. I, bod III., odst. 4 písm. a) a b) opatření 7, jež znemožňují přezkum této části napadeného opatření, soud výrok opatření 7 odpůrce v souladu s § 101d odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez jednání pro nesrozumitelnost – nedostatek odůvodnění zrušil v rozsahu jeho napadení, tj. v rozsahu č. I, bod III., odst. 4 písm. a) a b).
111. Při úvahách, k jakému okamžiku ochranné opatření zrušit, soud přihlédl k tomu, že uvedené ustanovení soud ruší pro neodůvodněné a nesrozumitelné stanovení podmínek pro testování na bezinfekčnost virem SARS – CoV- 2, které vyžaduje pro vstup na území České republiky, přičemž podmínku vhodnosti tohoto opatření navrhovatel nespornuje a nezpochybnuje. Je tedy na místě, aby odpůrce znovu řádně zvážil a s přihlédnutím na rozumné potřeby cestujících stanovil, jakou kvalitu testování bude při příjezdu ze zahraničí vyžadovat. Městský soud dal proto odpůrci časový prostor, aby dotčený bod ochranného opatření upravil. Z tohoto důvodu soud okamžik zrušení předmětného mimořádného opatření posunul až na den 11. 9. 2021, od 0:00 hod. K uvedenému okamžiku pozbude shora vymezený bod napadeného ochranného opatření platnosti a účinnosti.
112. Městský soud závěrem shrnuje, že opatření 7 srozumitelně nespecifikuje, jaký standard a z jakých důvodů musí zařízení, které provádí antigenní testování i RT-PCR při návratu ze zahraničí, nezbytně splňovat. Z opatření 7 pak nevyplývají důvody, pro které odpůrce přijal předmětnou regulaci. V opatření 7 není srozumitelně vyloženo, jaký typ poskytovatelů zdravotních služeb či akreditovaných laboratoří je vůbec oprávněn takové testy vykonat a proč nepostačí mírnější forma testování. V testu proporcionality pak nelze poměřit, zda podmínka vstupu na území České republiky je přiměřená a potřebná, tj. zda např. nepůsobí diskriminačně či zda není nepřiměřeně omezující.

VI. Náklady řízení

113. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního, podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem proti účastníkovi, který úspěch neměl.
114. Náklady řízení navrhovatele představují zaplacený soudní poplatek ve výši **5 000 Kč** za návrh ve věci samé a dále pak odměna za **7** úkonů právní služby [§ 11 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení, písemné podání k věci samé – návrh ze dne 1. 7. 2021, 4 x návrh na změnu petitu (20. 7., 5. 8., 25. 8. a 6. 9. 2021), replika ve věci ze dne 12. 8. 2021] v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem **21.700 Kč** [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradu hotových výdajů za sedm úkonů v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem **2.100 Kč** (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky), tj. **23.800 Kč** celkem. Zástupce navrhovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se s ohledem na § 57 odst. 2 soudního řádu správního náhrada zvyšuje o částku odpovídající této dani – o 21 % z částky 17 000 Kč, tj. o **4.998 Kč**; celkem pak náklady řízení činí **33.798 Kč** (5000 + 23800 + 4998 Kč).

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). Případně-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.

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkeříková.

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.

V Praze dne 7. září 2021

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.

předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje Kateřina Šenkeříková.