



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

navrhovatele: **JUDr. Adam Černý, Ph.D.**  
sídlem Dřevná 2, Praha 2

proti

odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**  
sídlem Palackého nám. 4, Praha 2

**o návrhu na zrušení vyjmenovaných částí ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 10. 2021, č. j. 20599/2020-126/MIN/KAN,**

**takto:**

- I. Ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 10. 2021, č. j. 20599/2020-126/MIN/KAN, se v bodu I.1. písm. a) a c); v bodu I.3. písm. a); v bodu I.3. písm. c) v textu „*doklad o vyplnění Příjezdového formuláře*,” ruší, a to ke dni 6. 12. 2021, 24:00 hodin.
- II. Ve zbytku se návrh zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje Simona Štěpinová.

- III. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 5 000 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

1. Navrhovatel se návrhem ze dne 1. 11. 2021 domáhal zrušení vyjmenovaných částí ochranného opatření ze dne 26. 10. 2021, č. j. 20599/2020-126/MIN/KAN (dále jen „napadené opatření“), které se týkají povinnosti vyplňovat příjezdový formulář před příjezdem do České republiky. Konkrétně se domáhal zrušení bodu I.1. písm. a) a c); bodu I.3. písm. a) a c) a bodu III.2.
2. Napadené opatření odpůrce přijal podle § 68 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Jeho pro tento návrh relevantní části zní následovně:

*S účinností ode 27. října dne 2021 od 00:00 hod. se*

#### **I. nařizuje**

##### **A. Příjezdy ze zemí s nízkým a středním rizikem nákazy**

*1. všem osobám, které pobývaly déle než 12 hodin v posledních 14 dnech na území států, které jsou na seznamu zemí nebo teritorií s nízkým nebo se středním rizikem výskytu onemocnění COVID-19,*

*a) před vstupem na území České republiky vyplnit Příjezdový formulář,*

*b) před vstupem na území či nejpozději do 5 dní po vstupu na území České republiky se podrobit RT-PCR nebo RAT testu,*

*c) předložit na vyžádání při braniční nebo pobytové kontrole doklad o vyplnění Příjezdového formuláře nebo písemné prokázání, že se na danou osobu vztahuje výjimka podle tohoto ochranného opatření; definice Příjezdového formuláře je uvedena v bodě III.2 a náležitosti testu v bodě III.3;*

*2. že povinnosti uvedené v bodě I.1 neplatí pro osoby uvedené v bodě I.5; výjimky z důležitých povinností jsou stanoveny v bodě I.6 až I.10;*

##### **B. Příjezdy ze zemí s vysokým a velmi vysokým rizikem nákazy**

*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 RT-PCR testu;*

*c) předložit na vyžádání při braniční 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 RT-PCR testu v rozmezí 5. až 7. dne od vstupu 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 (např. FFP2, KN 95), a to do doby negativního výsledku RT-PCR testu podle písmene c);*

*definice Příjezdového formuláře je uvedena v bodě III.2 a náležitosti testu v bodě III.3;*

4. 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 až I.10;

...

### **Výjimky z některých protiepidemických opatření podle tohoto ochranného opatření**

6. že pro očkované osoby s národním certifikátem o provedeném očkování, očkované osoby s národním certifikátem o dokončeném očkování a osoby, které prodělaly onemocnění COVID-19, platí pouze povinnost před vstupem na území České republiky vyplnit Příjezdový formulář a na vyžádání při hraniční nebo pobytové kontrole doklad o vyplnění Příjezdového formuláře předložit; kdo je považován za osobu podle tohoto bodu, je uvedeno v bodě III. tohoto ochranného opatření;

...

### **III. stanoví**

...

2. že splnění povinnosti předložit vyplněný Příjezdový formulář se rozumí předložení v takové podobě, která umožní jednoznačnou identifikaci držitele a kontrolu vyplněných údajů; elektronický Příjezdový formulář je dostupný na internetových stránkách [www.prijezdovyformular.cz](http://www.prijezdovyformular.cz); zpracovávanými osobními údaji nad rámec § 79 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. jsou číslo cestovního dokladu, státní občanství, adresa elektronické pošty a telefonní číslo; vyplněním a odesláním Příjezdového formuláře se krajské hygienické stanici příslušné podle místa bydliště nebo oblašovaného pobytu vzdáleným přístupem oznamuje vstup na území České republiky;

3. Odpůrce napadené opatření odůvodnil potřebou přerušení kontinuální epidemického procesu, odhalit nakažené jedince a zastavit tak další šíření epidemie koronaviru SARS-CoV-2. Podle odůvodnění při šíření infekčního onemocnění hrozí riziko, že bez přijetí ochranných či mimořádných opatření dojde k nekontrolovatelnému šíření infekce v populaci s možností vyčerpání kapacit zdravotnického systému. Mezi nejvíce nebezpečné patří simultánní šíření, kdy jeden nemocný současně nakazí více než jednoho člověka a dochází tak k masivnímu šíření infekce v populaci. Cílem opatření je tedy na základě všech dostupných vědeckých poznatků, vzájemné koordinace na evropské úrovni a nabytých zkušeností nastavit předvídatelné a zdravotně bezpečné podmínky pro vstup na území ČR.
4. Konkrétně ohledně příjezdového formuláře je napadené opatření odůvodněno následovně.

*Příjezdový formulář je důležitým nástrojem pro epidemiologické šetření, jelikož poskytuje zásadní informace o tzv. cestovatelské anamnéze, tj. o možném importu onemocnění a pomáhá v rámci monitoringu epidemie dotvářet obraz o situaci v zahraničí a tím i chrání veřejné zdraví před zavlčením vyššího počtu případů, které v případě, že nebudou odhaleny, mohou být počátkem významnějšího ohniska nákazy s potenciálem šíření v populaci, zvláště pokud by se jednalo o novou dosud nezjištěnou variantu viru SARS-CoV-2, která by i významně prolomila efekt vakcinace.*

*PLF představuje zásadní nástroj k úspěšnému a efektivnímu trasování šíření viru SARS-CoV-2. Jak dokládají např. statistiky z informačního systému infekčních nemocí (ISIN) – viz níže, import nákazy ze zahraničí nadále představuje pro domácí epidemickou situaci vysoké riziko – obzvláště s ohledem na opět zrychlující se šíření nákazy a stále nedosaženou potřebnou úroveň proočkovanosti obyvatelstva ČR je důležité, aby příslušné hygienické stanice disponovaly potřebnými nástroji a informacemi k co nejrychlejšímu trasování rizikových kontaktů u přeshraničních cestujících. Klíčovou roli PLF zdůrazňuje ve své zprávě také ECDC – dle jejích závěrů včasná identifikace a trasování rizikových kontaktů pomocí dat sebraných skrze PLF snižuje pravděpodobnost, že import nákazy ze zahraničí bude mít za následek masivní šíření viru v domácí populaci.*

*Elektronická forma PLF je dána prováděcím rozhodnutím Evropské komise, dle kterého orgány členských států působící v rámci systému včasného varování a reakce musí být schopny používat společnou platformu pro výměnu epidemiologických dat získaných z PLF za účelem trasování kontaktů. Kromě toho elektronická forma PLF představuje nejsnazší, a hlavně nejrychlejší způsob, jak data získávat a zpracovávat také na národní úrovni, obzvláště v porovnání s papírovou formou formuláře. Zjednodušuje*

se tak efektivita trasování rizikových kontaktů a zvyšuje se pravděpodobnost, že dojde k rychlejšímu zamezení dalšího šíření nákazy.

Data požadovaná v PLF jsou v souladu s kritérii pro minimální sadu dat doporučenými ECDC, které zahrnují: číslo letu a sedadlo (dle ECDC je sedadlo extrémně důležité pro zhodnocení rizikovitosti kontaktu), jméno, datum narození, telefonní číslo a email. Kromě toho ČR ve svém PLF požaduje také vyplnění adresy, což je i požadavek uvedený v jednotném EU digitálním PLF (dPLF)<sup>32</sup>, který je vytvořený ve spolupráci s EU úřadem pro civilní letectví, a ke kterému by se ČR měla do budoucna připojit. ČR také požaduje vyplnění čísla občanského průkazu či pasu, což slouží zejména k jasné a nepochybnitelné identifikaci daného cestujícího. Souhrnně nejsou tato data nikde jinde evidovaná a nejsou tak pro sledované účely dostupná. K rozsahu zpracovávaných osobních údajů v příjezdovém formuláři se uvádí, že Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (dále jako „GDPR“) v článku 6 odst. 1 stanoví, že zpracování [osobních údajů] je zákonné, pouze pokud je splněna nejméně jedna z těchto podmínek a pouze v odpovídajícím rozsahu. Písmeno e) uvedeného ustanovení pak jako podmínku zákonnosti zpracování osobních údajů stanoví, že toto zpracování je nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce. Vyplňované údaje (např. místo pobytu a druh použitého dopravního prostředku) jsou údaje nezbytné k trasování potenciálně nakažených, neboť informace o tom, odkud a jakým způsobem se osoba vrátila na území ČR, umožňuje identifikovat konkrétní spoj, kterým se daná konkrétní osoba vracela zpět do ČR a na základě této informace pak dohledat osoby, které cestovaly s ní. V konečném důsledku je tak možné lépe identifikovat potenciálně nakažené, izolovat je a chránit tím společnost, a tedy je toto zpracování osobních údajů nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu, a tedy v souladu s GDPR. Co se týče ochrany osobních dat a údajů, fungování elektronického formuláře je tedy plně v souladu s nařízením o GDPR. Prováděcí rozhodnutí Komise, které stanovuje postup pro zavedení a používání formuláře, vysloveně stanovuje, že zpracování osobních údajů uvedených v PLF musí být v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679. Sběr a případná přeshraniční výměna dat pak probíhá vyhradně za účelem trasování rizikových kontaktů.

Vyžadování formuláře od osob příjezdících ze zelených a oranžových zemí je stanoveno na základě toho, že vzhledem k uvolnění cestování a dynamickému vývoji epidemické situace nelze zcela eliminovat riziko, že osoba cestující z těchto zemí se i přes obecně nízké či střední riziko pro danou zemi nemůže setkat s osobou nakaženou. Toto je akcentováno i tím, že riziko se konkrétně hodnotí pro celou zemi, nikoliv pro danou lokalitu či region, kde může být epidemická situace výrazně odlišná od úrovně celostátní.

Jak již bylo zmíněno, hlavním účelem PLF je trasovat kontakty u přeshraničních cestujících v případě, že cestující byli v zahraničí či během cesty vystaveni riziku nákazy, a snižovat tak riziko dalšího šíření viru. Ačkoliv u cestujících z méně rizikových zemí (tedy např. z tzv. zelených zemí dle cestovatelského semaforu) je menší pravděpodobnost, že budou v důsledku cesty nositeli viru, případně že budou během cesty vystaveni riziku nákazy, nelze kategoricky vyloučit, že k takovýmto případům nedojde, a to zejména během přepravy. Navíc současná data ukazují, že např. i očkování cestující mohou virus šířit dále a mohou se virem nakazít, je tak důležité, aby příslušné úřady byly schopné co nejrychleji vytrasovat rizikové kontakty u všech cestujících. Je také potřeba brát v potaz, že během hromadné mezinárodní přepravy (zejména té letecké) přicházejí cestující do kontaktu s osobami s různou cestovatelskou historií, a nelze tak spoléhat pouze na míru rizika nákazy v dané zemi pohybu.

Informace prostřednictvím elektronického formuláře obdrží krajské hygienické stanice, které jej dále využívají ke kontrole dodržování povstupových opatření (zejm. testování, případně kontrola osob očkovaných v ČR). Dalším důvodem pro existenci PLF je umožnit krajským hygienickým stanicím provedení epidemiologického šetření, vyskytne-li se klastr detekovaný např. na palubě letadla (dle sdělení KHS to není jevem zcela neběžným, významné záchyty byly v době pandemie zachyceny např. u cestujících z Mongolska či Indie). S ohledem na to, že ani očkování (a ani prodělané onemocnění) neposkytuje plnou ochranu a s ohledem na nové varianty (viz odkaz na studii *Waning Immunity* na jiném místě odůvodnění), je nutné, aby formulář vyplňovaly i osoby očkované.

Na základě Doporučení Rady EU 2020/1475 z 14. 10. 2020 většina zemí EU a EHP požaduje od cestujících vyplnění PLF. V ČR formulář slouží zejména k jednotné centralizaci informací o osobách, které cestují do ČR, včetně jejich cestovní historie, způsobu příjezdu a plánovaného místa pobytu v ČR. Formulář tak hraje zásadní roli v případech, kdy se u cestujících po příjezdu do ČR objeví příznaky infekce – umožňuje snadněji vypátrat zdroj infekce (tzn., jestli se osoba nakazila v zahraničí), vytrásovat případné rizikové kontakty (např. včetně dalších spolucestujících v daném prostředku hromadné dopravy) a umožňuje tak rychleji a efektivněji podchytit další možné šíření nákazy.

Určitou formu registrace cestujících v současné době požaduje drtivou většinou států EU a EHP – registrace je povinná ve všech sousedních státech (v Německu a v Rakousku pro cestující z rizikových zemí), dále např. v Belgii, Itálii, Španělsku či Portugalsku. V současnosti probíhají na EU úrovni diskuze o zavedení jednotného interoperabilního platformy s cílem usnadnit a zrychlit přeshraniční výměnu informací, zejména při trasování kontaktů. Toto společné technické řešení pouze propojuje státy a usnadňuje jejich komunikaci, nedochází v rámci něj k ukládání osobních dat, které tak zůstávají pouze u členských států. K platformě jsou momentálně připojeny Itálie, Slovinsko a Malta. Řada dalších států se na připojení připravuje.

K nejintenzivnějším kontrolám splnění povinnosti předložit PLF dochází na letišti v Praze, kde jsou na obou terminálech k dispozici počítače a tiskárny a osoby, které by neměly formulář ještě vyplněn, mohou využít možnosti vyplnit jej pomocí této techniky; v běžnou denní dobu je k dispozici i pracovník/pracovnice provozovatele, který může s vyplněním pomoci.

...

S ohledem na širokou dostupnost připojení na internet, a to i připojení bezplatného a dále s ohledem na celosvětovou rozšířenost požadavku na vyplňování národních PLF a v neposlední řadě na očekávané brzké napojení na euPLF, není požadavek na vyplnění PLF požadavkem, který by znamenal nepřiměřené ztížení návratu zejména občanů ČR do vlasti. Více viz pasáž věnovaná PLF.

5. Povinnými údaji při vyplnění formuláře jsou: jméno, příjmení, datum narození, číslo cestovního dokladu, státní příslušnost, rodné číslo, číslo telefonu, email, země navštívené 14 dní před přicestováním do České republiky, mimo země, kde byl cestující méně než 12 h, datum příjezdu do Česka, dopravní prostředek, místo pobytu v období následujících 14 dnů po přicestování do Česka. U dopravního prostředku je možnost výběru: vlak, autobus, letadlo, auto, jiné. V případě vlaku, autobusu a letadla je poté vyžadováno vyplnění názvu dopravce a čísla spoje a fakultativně číslo sedadla.
6. Formulář obsahuje následující poučení:

*Vaše osobní údaje budou zpracovávány výhradně za účelem výkonu veřejné moci v oblasti ochrany veřejného zdraví. Právním základem pro zpracování osobních údajů je § 79 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, a ochranná opatření Ministerstva zdravotnictví vydaná na základě § 80 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb. za výše uvedeným účelem.*

*Zpracování osobních údajů se řídí Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES, a zákonem č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, který byl vydán v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679.*

*Společnými správci osobních údajů jsou Ministerstvo zdravotnictví a krajské hygienické stanice. Kontaktní adresa správce: Ministerstvo zdravotnictví, Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2, [www.mzcr.cz](http://www.mzcr.cz). Pověřencem pro ochranu osobních údajů je Mgr. Robert V., DiS., e-mail: [oiia@mzcr.cz](mailto:oiia@mzcr.cz).*

*Od Ministerstva zdravotnictví můžete požadovat přístup k Vaším osobním údajům, tedy informace o tom, s jakými Vašimi konkrétními osobními údaji pracujeme a jejich opravu, omezení zpracování a vznést námitku proti zpracování. Pokud byste se domnívali, že zpracování Vašich osobních údajů porušuje právní předpisy, můžete podat stížnost u národního dozorového úřadu, kterým je Úřad pro*

*ochranu osobních údajů (www.uoou.cz). Vaše osobní údaje budou zpracovávány po dobu nezbytně nutnou, tedy 12 měsíců.*

## II. Vyjádření účastníků řízení

7. Navrhovatel považuje napadené části opatření z několika důvodů za nezákonná.
8. Za prvé namítá, že opatření nebylo přijato zákonem stanoveným postupem. Konkrétně nebyl veden správní spis a je nedostatečně odůvodněné.
9. Za druhé opatření je nepřípustným zásahem do svobody pohybu a práva na soukromí. Příjezd do České republiky je podmíněn vyplněním příjezdového formuláře. Jsou shromažďována osobní data, i když pro to nejsou dány legitimní důvody. Konkrétně navrhovatel argumentuje, že požadavek předložení příjezdového formuláře je nezákonný z důvodu, že je požadován i od osob očkovaných a osob, které prodělaly onemocnění COVID-19 (dále jen společně „imunizované osoby“), je možno ho vyplnit pouze elektronicky a požaduje se i při přicestování ze zemí s nízkou mírou rizika.
10. Odpůrce má za to, že návrh je nedůvodný. Konkrétně opakuje, že příjezdový formulář je cenným zdrojem informací. Na jeho základě je možné dovodit, z které země si navráťivší do České republiky nejčastěji dovezou onemocnění (pokud jsou pak pozitivně testováni), ze které země se do České republiky šíří nové varianty onemocnění atd.
11. Odpůrce zdůrazňuje, že příjezdový formulář se nevyužívá pouze v případě pozitivních případů, ale i kontaktů. Například v případě, že příslušná krajská hygienická stanice požádá o zajištění seznamu cestujících z letadla (žádají se dvě řady před/za indexem), letecká společnost velmi často zašle pouze jmenný seznam. Doplňující informace stanice dohledává právě na základě vyplněných příjezdových formulářů. Existuje tedy systém, který spravuje a eviduje všechny vyplněné formuláře a krajské hygienické stanice s ním pracují velmi intenzivně. Vyplnění příjezdového formuláře se vztahuje i na očkované osoby, jelikož i ony mohou onemocnět (je to běžná praxe i v zahraničních zemích). V případě, že kontaktem s pozitivním případem bude osoba, která je očkovaná, hygienická stanice tuto osobu na základě vyplněného formuláře kontaktuje, upozorní jí o této skutečnosti a sdělí jí, aby se v případě příznaků podrobila testu a kontaktovala svého lékaře.

## III. Jednání

12. Dne 1. 12. 2021 se ve věci konalo jednání před soudem, při kterém navrhovatel i odpůrce setrvali na své argumentaci z písemných podání.
13. Městský soud provedl důkaz výtiskem webové stránky obsahující příjezdový formulář. Z ní vyplývá, že správci osobních údajů jsou Ministerstvo zdravotnictví a krajské hygienické stanice. Osobní údaje budou zpracovávány po dobu 12 měsíců (viz bod 6 výše).
14. Navrhovatel na dotaz soudu sdělil, že není očkovaný a ani nemá potvrzení o prodělání nemoci Covid-19.
15. Zástupkyně odpůrce soudu potvrdila, že osobní údaje z příjezdových formulářů jsou uchovávány po dobu 12 měsíců. Tato délka byla patrně zvolena pro potřeby případných navazujících správních řízení. Dále sdělila, že ministerstvo trasování kontaktů neprovádí.

## IV. Posouzení návrhu Městským soudem v Praze

16. Úvodem městský soud předesílá, že mezi účastníky není sporu o tom, že navrhovatel je obecně aktivně legitimován k podání návrhu, ani že napadené opatření je opatřením obecné povahy.

Shodu s prvopisem potvrzuje Simona Štěpinová.

17. Městský soud nicméně úvodem podotýká, že shledal, že navrhovatel se nepřipustně domáhá zrušení dané části napadeného opatření také z důvodu, že povinnost se vztahuje i na imunizované osoby.
18. Imunizované osoby definuje napadené ochranné opatření v bodě III. 4 až 9. Ve zkratce jde o osoby, které jsou buď plně očkovány vakcínou schválenou v Evropské unii, nebo v posledních šesti měsících prodělaly Covid-19 (přesněji 180 dní od pozitivního testu). Za osobu, která prodělala onemocnění Covid-19 se dle bodu III.8. napadeného opatření považuje osoba, která se prokáže certifikátem o prodělaném onemocnění COVID-19 vydaným podle nařízení Evropské unie o digitálním COVID certifikátu nebo oprávněným subjektem působícím v třetí zemi, pro kterou byl přijat prováděcí akt podle nařízení Evropské unie o digitálním certifikátu EU COVID, a od prvního pozitivního výsledku RT-PCR testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 uplynulo alespoň 11 dní, ne však více než 180 dní.
19. Navrhovatel dle svého vyjádření u jednání není osobou očkovanou proti nemoci Covid-19 ani osobou, která disponuje certifikátem o prodělaném onemocnění Covid-19.
20. Podle § 101a soudního řádu správního 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.
21. Navrhovatel se touto námitkou domáhá zrušení části napadeného opatření z důvodu, že povinnost vyplnit příjezdový formulář dopadá i na osoby imunizované. Tato povinnost se však nijak nedotýká práv navrhovatele. I pokud by navrhovatel se svou námitkou uspěl, tak na jeho postavení se vůbec nic nezmění. Navrhovatel se nemůže domáhat porušení práv imunizovaných osob, neboť on takovou osobou není. Proto městský soud shledal, že tato námitka představuje nepřipustné actio popularis a dále se jí již nezabýval.
22. Vzhledem k ostatní návrhovým bodům je však navrhovatel aktivně legitimován k podání tohoto návrhu. Nakonec Městský soud o obdobném návrhu stejného navrhovatele proti předchozímu ochrannému opatření rozhodl rozsudkem ze dne 20. 10. 2021, č. j. 18 A 71/2021-80. V podrobnostech ohledně projednatelnosti návrhu lze odkázat na odůvodnění citovaného rozsudku.
23. Právě citovaným rozsudkem Městský soud zrušil části předchozího ochranného opatření, které se rovněž týkaly povinnosti vyplnit příjezdový formulář před příjezdem do České republiky. Důvodem bylo, že ochranné opatření neobsahovalo dostatečné odůvodnění a bylo tak v této části nepřezkoumatelné. Uvedl, že *„na základě uvedeného posouzení došel soud k závěru, že odpůrce přesvědčivě nezodpověděl, nakolik je plnění jím ukládaných povinností (předložení Příjezdového formuláře před vstupem na území ČR v elektronické formě s vyžadováním nikoliv nevýznamného množství i citlivých osobních údajů, ukládání této povinnosti bez ohledu na rizikovitost země, z nichž osoby do ČR vstupují a univerzálnost této povinnosti bez rozlišování imunizovaných a neimunizovaných osob) relevantní z pohledu vytyčených cílů ochranného opatření, tj. zastavení epidemie v co nejkratším čase, s co nejmenšími ztrátami na životech a na zajištění efektivních nástrojů pro řízení epidemie. Odpověď na tyto otázky odpůrce v odůvodnění ochranného opatření nenabízí“* (bod 176 rozsudku).
24. Městský soud přistoupil k přezkumu napadeného ochranného opatření v řízení podle § 101a a násl. soudního řádu správního. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání tohoto ochranného opatření.
25. 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). 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).

### **A) Pravomoc a působnost odpůrce k vydání ochranného opatření**

26. 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. V podrobnostech lze opět odkázat na hodnocení městského soudu v rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 18 A 71/2021-80, body 68-105, se kterým se zdejší senát ztotožňuje.

### **B) Vydání ochranného opatření v souladu se zákonem stanoveným postupem**

27. Navrhovatel v tomto ohledu vznesl dvě námitky. Za první, nebyl veden správní spis a, za druhé, napadené opatření je nedostatečně odůvodněno.
28. Pokud jde o absenci vedení správního spisu, tak se zdejší senát ztotožňuje se závěry v již ustálené judikatuře jak Městského soudu v Praze (např. rozsudek ze dne 20. 10. 2021, č. j. 18 A 71/2021-80; a rozsudek č. j. 18 A 16/2021-149), tak Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 Ao 12/2021-81 i s dalšími odkazy). Podle této judikatury ačkoli se o návrhu mimořádného opatření nevede řízení, neznamená to, že by ve správním spise nemusely být podklady, z nichž odpůrce při vydání opatření vycházel. Správní spis se totiž zakládá ve věci (§ 17 odst. 1 správního řádu). Vedení spisu proto vychází z vydání opatření, nikoli z vedení řízení o vydání opatření. Skutečnost, že ve spise nejsou založeny podklady opatření, však nemá bez dalšího za důsledek nezákonnost napadeného opatření. Protože se o věci nevede řízení, nejsou ani adresáti opatření zkráceni na právu se k podkladům vyjádřit.
29. V nyní posuzovaném případě je správní spis tvořen pouze předchozími ochrannými opatřeními. Nicméně městský soud, obdobně jako ve výše citovaných rozhodnutích, i zde dospěl k názoru, že chybějící podklady mimořádného opatření ve správním spise nejsou natolik závažným pochybením odpůrce, aby měly za následek nezákonnost opatření. Z odůvodnění napadeného opatření jasně vyplývá, z jakých zdrojů odpůrce vycházel, a tyto zdroje jsou v odůvodnění uvedeny. Tento závěr však nic nemění na tom, že by bylo případnější, aby materiály, které byly podkladem pro vypracování daného ochranného opatření, byly součástí správního spisu.
30. Pokud jde o dostatečné odůvodnění napadeného opatření, městský soud předesílá, 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. Je také podstatné, že na nyní posuzovanou věc nedopadají přísné požadavky pandemického zákona na odůvodnění opatření obecné povahy (viz § 3 odst. 2 pandemického zákona).
31. Opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění (§ 173 odst. 1 správního řádu). Nicméně není smyslem požadavku na soudní přezkum splnění této povinnosti perfekcionista hledat drobné nedostatky v odůvodnění a opatření rušit z těchto důvodů. Takovým postupem by se správní soud vyhýbal svému hlavnímu poslání a to účinné ochraně veřejných subjektivních práv osob (§ 2 soudního řádu správního). V důsledku by mohlo docházet k nekončícímu ping-pongu mezi správním orgánem a soudem. V reakci na zrušující rozsudek by správní orgán pouze doplnil odůvodnění opatření, které by však zůstalo věcně beze změny. Městský soud má tedy za to, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vždy vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité opatření obecné povahy pro nemožnost zjistit v něm vůbec



důvody, pro které bylo vydáno, respektive pro které byly vydány napadené části opatření (srov. v případě správních rozhodnutí usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76).

32. Městský soud podotýká, že v reakci na výše citovaný zrušující rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2021, č. j. 18 A 71/2021-180, odpůrce podstatně doplnil odůvodnění ochranného opatření. Konkrétně ohledně příjezdového formuláře doplnil celou jednu část, která je reprodukována výše (bod 4).
33. Z tohoto odůvodnění je přitom v základních rysech bezpochyby dovoditelné, co odpůrce k přijetí této povinnosti vedlo, co se jí má dosáhnout a proč odpůrce zvolil k dosažení jím zamýšleného účelu zrovna tyto prostředky. Odpůrce rovněž posuzoval přiměřenost dopadu povinnosti do základních práv. Je nezpochybnitelné, že odůvodnění by mohlo být podrobnější. Míra podrobnosti a kvality odůvodnění však prakticky nezná mezí. Soud nemůže být perfekcionista a musí vzít v potaz také realitu přípravy ochranných opatření v této složité oblasti. Obdobně Nejvyšší správní soud neshledal jiné mimořádné opatření odpůrce nedostatečně odůvodněné, přičemž poznamenal, že „odůvodnění mimořádných opatření, která jsou svou obecností blízká právním předpisům, by mohlo být vždy delší, podrobnější a dokonalejší“ (rozsudek č. j. 2 Ao 10/2021 – 129, bod 41). Vysokými požadavky na odůvodnění ochranných opatření přijatých za účelem omezení dopadu pandemie nemoci Covid-19 nelze činnost odpůrce prakticky paralyzovat.
34. Městský soud tedy dospěl k názoru, že odůvodnění napadeného opatření, pokud jde o příjezdový formulář, plně dostačuje zákonným požadavkům. Nakonec námitky navrhovatele i v této části návrhu jsou spíše námitkami věcnými, kterými napadá smysluplnost či přiměřenost přijaté povinnosti. Takové námitky však ve své podstatě nejsou námitkami nepřezkoumatelnosti, ale nezákonnosti a jako takové budou vypořádány níže.
35. Soud tedy těmto námitkám nevyhověl.

### **C) Soulad napadeného ochranného opatření se základními právy**

36. V dané věci navrhovatel namítá, že povinnost vyplnit formulář porušuje jeho základní právo na ochranu soukromí a svobodu pohybu.
37. Soud předesílá, že obdobnou námitkou se zabýval zdejší soud již v rozsudku č. j. 18 A 71/2021-180. Městský soud shledal, že ochranné opatření, které českým občanům ukládá povinnost před vstupem na území předložit vyplněný příjezdový formulář, představuje omezení práva svobodného návratu občanů na území ČR, resp. stanovení podmínek jeho (legálního) výkonu. Jde tedy o zásah do práva podle čl. 14 odst. 4 Listiny. Nynější senát s tímto názorem souhlasí a odkazuje na argumentaci tam uvedenou. Zdejší senát se však domnívá, že silněji než svoboda pohybu je dotčeno právo na ochranu soukromí. Všechny osoby přijíždějící do České republiky jsou povinny vyplnit příjezdový formulář, který obsahuje řadu osobních údajů. Tyto údaje jsou poté uchovávány v databázi po dobu dvanácti měsíců a mají k nim přístup všechny krajské hygienické stanice a Ministerstvo zdravotnictví. Městský soud se bude tedy nejdříve zabývat otázkou, zda napadená část ochranného opatření neporušuje právo navrhovatele, potažmo všech osob přijíždějících do Česka, na ochranu soukromí.
38. Podle čl. 8 evropské Úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod:

1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.
2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

Shodu s prvopisem potvrzuje Simona Štěpinová.

39. Podle čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.
40. Podle čl. 8 Listiny základních práv EU
1. *Každý má právo na ochranu osobních údajů, které se ho týkají.*
  2. *Tyto údaje musí být zpracovány korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Každý má právo na přístup ke údajům, které o něm byly shromážděny, a má právo na jejich opravu.*
41. Všechny právě uvedené instrumenty chrání tzv. právo na informační sebeurčení. Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním údajů o své osobě. Právo na informační sebeurčení chrání informace soukromé povahy. Ty bývají označovány jako „osobní údaj“. Pojem „osobní údaj“ je definován v čl. 2 písm. a) Úmluvy o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (115/2001 Sb. m. s.), jejímž účelem je chránit soukromí osob v souvislosti s automatizovaným zpracováním osobních údajů, jako „každ[á] informac[e] týkající se identifikované nebo identifikovatelné fyzické osoby“. Shodně poté osobní údaj definuje Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) - dále jen „GDPR“, které je primárním podústavním předpisem v oblasti práva na informační sebeurčení. Podle čl. 4 odst. 1 jsou „osobními údaji veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné fyzické osobě“. Zpracováním se rozumí jakákoliv operace nebo soubor operací, které jsou prováděny s osobními údaji nebo soubory osobních údajů pomocí či bez pomoci automatizovaných postupů, jako je shromáždění, zaznamenání, uspořádání, strukturování, uložení, přizpůsobení nebo pozměnění, vyhledání, nahlédnutí, použití, zpřístupnění přenosem, šíření nebo jakékoliv jiné zpřístupnění, seřazení či zkombinování, omezení, výmaz nebo zničení.
42. Čl. 5 odst. 1 GDPR obsahuje zásady pro zpracovávání osobních údajů. Podle písm. b) lze osobní údaje shromažďovat pouze pro určité, výslovně vyjádřené a legitimní účely a nesmějí být dále zpracovávány způsobem, který je s těmito účely neslučitelný. Písm. c) obsahuje zásadu minimalizace údajů. Podle ní osobní údaje musí být přiměřené, relevantní a omezené na nezbytný rozsah ve vztahu k účelu, pro který jsou zpracovávány.
43. Obecně k právu na informační sebeurčení v současné době soud považuje za vhodné uvést následující. Prudký rozvoj technologií v posledních zhruba dvou dekádách představuje zcela nové a zásadní výzvy pro interpretaci a aplikaci práva na soukromí. Podle komentátorů „právo na informační sebeurčení současně patří k těm aspektům (sférám) práva na soukromí, který nejvíce čelí dopadům současného dynamického technologického vývoje ve společnosti, přičemž způsob, jakým v tomto střetu ob stojí, je velmi zásadní i pro určení způsobu společenského vnímání a užívání (a v konečném důsledku i přežití) konceptu (práva na) soukromí jednotlivce jako takového“ (Kokeš, M. Čl. 10 [Právo na soukromý a rodinný život; právo na informační sebeurčení]. In: Hussein, F. et al. Listina základních práv a svobod. Praha: C. H. Beck, 2021, marg. č. 50.)
44. Hromadné sledování a sběr informací o jednotlivcích obecně vytváří tlak na to, aby jednotlivec nevyčníval, aby byl konformní. Jako takové je nebezpečím pro svobodnou demokratickou společnost, neboť pouze autonomní jednotlivci jsou schopni žít demokraticky a umožnit vůbec její existenci (viz obdobně společné souhlasné stanovisko soudců Lemmens, Vehabović a Bošnjak v rozsudku ESLP *Big Brother Watch a další proti Spojenému království*, č. 58170/13, body 6-7).
45. Soudce William O. Douglas již v roce 1966 v rozsudku Nejvyššího soudu USA *Osborn v. United States*, 385 U.S. 323 (1966), poznamenal:

*Může přijít čas, kdy si nikdo nebude jistý, zda jsou jeho slova zaznamenána pro použití v nějaké budoucnosti; kdy se každý bude bát, že jeho nejtajnější myšlenky již nejsou jeho vlastní, ale patří vládě; když ty nejdůvěrnější a nejintimnější rozhovory jsou vždy otevřené dychtivým, zvědavým uším. Až ten čas přijde, soukromí a s ním i svoboda budou pryč. Pokud lze libovolně zasahovat do soukromí člověka, kdo může říci, že je svobodný? Pokud je každé jeho slovo zaznamenáno a hodnoceno, nebo pokud se bojí, že každé slovo může být, kdo může říci, že má svobodu slova? Pokud je každý jeho kontakt s ostatními znám a zaznamenán, pokud jsou rozhovory s jeho společníky prozrazeny, kdo může říci, že se těší svobodě sdružování? Až takové podmínky nastanou, naši občané se budou bát vyslovit jakékoli jiné než ty nejbezpečnější a nejortodoxnější myšlenky; budou se bát stýkat se s jinými než s těmi nepřijatelnějšími lidmi. Svoboda, jak ji ústava předpokládá, zmizí.*

Tento čas již teoreticky nastal. Současná společnost je již technologicky schopna tyto dystopické úvahy realizovat. Soukromí již může být zcela ztraceno. Právo na informační sebeurčení tedy v současné době nabývá zvláštního významu.

46. Ústavní soud ratio práva na informační sebeurčení popsal následovně (Pl. ÚS 26/16, bod 83):

*Jednou z primárních funkcí práva a státu v demokracii podle Ústavního soudu je totiž zajišťování prostoru pro rozvoj a seberealizaci individuální osobnosti. Vedle tradičního prostorového chápání soukromí (ochrana obydlí) a možnosti vytvářet sociální vztahy nerušené veřejnou mocí je právo na respekt ke soukromému životu i garancí na sebeurčení ve smyslu rozhodování jednotlivce o sobě samém. Toto právo na informační sebeurčení - zakotvené zejména v čl. 10 odst. 3 Listiny - ve svém důsledku znamená příležitost jednotlivce rozhodnout, zda, v jakém rozsahu a za jakých okolností mají být informace z jeho soukromí zpřístupněny jiným subjektům. Právě řečené má určující význam nejen pro svobodný rozvoj a seberealizaci jednotlivce ve společnosti, ale je podmínkou fungování samotného státu, má-li být demokratický a právní, neboť naopak v podmínkách všudypřítomného státu (v podobě "Velkého bratra") je iluzorní nejen právo na soukromí, ale také jeden z pilířů našeho sociokulturního okruhu, tedy možnost svobodné volby.*

47. Zásahem do práva na informační sebeurčení je jakákoliv manipulace s osobními údaji. Různé druhy zásahu výstižně definuje GDPR v čl. 4 odst. 2 jako „jakákoliv operace nebo soubor operací s osobními údaji nebo soubory osobních údajů, který je prováděn pomocí či bez pomoci automatizovaných postupů, jako je shromáždění, zaznamenání, uspořádání, strukturování, uložení, přizpůsobení nebo pozměnění, vyhledání, nahlédnutí, použití, zpřístupnění přenosem, šíření nebo jakékoliv jiné zpřístupnění, seřazení či zkombinování, omezení, výmaz nebo zničení“. Z judikatury ESLP pak vyplývá, že jde o samostatné zásahy. Čili zásahem je zaznamenání osobních údajů, dalším zásahem uchovávání, dalším zveřejnění apod.
48. V nyní posuzovaném případě mají všechny osoby přijíždějící do Česka povinnost vyplnit elektronický příjezdový formulář. Ten obsahuje identifikační údaje, místo pobytu na českém území, způsob dopravy, kterou osoba použila a země navštívené za posledních 14 dní. Dochází tak k plošnému sběru velkého množství osobních údajů. Tyto údaje jsou uchovávány po dobu 12 měsíců a mají k nim přístup všechny krajské hygienické stanice a Ministerstvo zdravotnictví. Je tak vytvořena obrovská databáze, která obsahuje osobní údaje a cestovní historii velkého množství osob.
49. Poprvé v novodobé historii českého demokratického státu tak dochází k tomu, že stát eviduje, kteří jeho občané cestují do zahraničí a kam. Občané mohou sice stále fakticky svobodně cestovat, ale pouze při vědomí, že stát to o nich bude vědět. Jde tu právě o situaci popsanou shora, kdy svoboda sice není formálně omezena, ale skrze shromažďování informací o tom, jak lidé svou svobodu využívají, dochází ke ztrátě podstatného aspektu této svobody. Je tu nebezpečí, že lidé budou malinko méně své svobody využívat. Slovy Williama O. Douglase svoboda se může pomalu vytrácet. Městský soud je tedy názoru, že povinnost vyplnění příjezdového formuláře je podstatným zásahem do práva na ochranu soukromí.

50. Právo na ochranu soukromí, včetně práva na informační sebeurčení, nicméně není právem absolutním. Byť čl. 10 Listiny neobsahuje explicitní limitační klauzuli, je nutno aplikovat imanentní omezení, kdy ústavně zaručené právo může být omezeno za účelem ochrany jiné ústavně chráněné hodnoty (náleží Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 2903/14, bod 32). Městský soud tedy nyní přezkoumá, zda pro tento zásah existují dostatečně závažné důvody.
51. Aby zásah do práva na informační sebeurčení podle čl. 10 odst. 3 Listiny byl ústavně souladný, musí ctít základní parametry omezení základních práv a svobod. Zásah tak musí splňovat podmínku legality, legitimacy a proporcionality, jak nakonec stanoví obsahově shodný čl. 8 Úmluvy ve svém odstavci druhém.

### *C. 1 Podmínka zákonnosti*

52. Sběr osobních údajů v rámci příjezdového formuláře v ochranném opatření má svou oporu v § 79 zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle jeho odstavce 1 orgány ochrany veřejného zdraví jsou oprávněny k zabezpečení povinností týkajících se ochrany a podpory veřejného zdraví zpracovávat
- a) osobní údaje v rozsahu jméno, příjmení, rodné číslo, je-li přiděleno, jinak datum narození, místo pobytu fyzických osob, místo jejich podnikání nebo označení jejich zaměstnavatele, údaje související s kategorizací prací a s nařízenými lékařskými preventivními prohlídkami a osobní údaje podle § 40 písm. a); jde-li o mladistvé a studenty, označení zařízení pro výchovu a vzdělávání nebo označení dětského domova pro děti do 3 let věku,
  - b) citlivé údaje vypovídající o zdravotním stavu fyzických osob, zahrnující diagnózy onemocnění, údaje o rizikovém chování, o splnění povinnosti podrobit se léčení, o počtu, druhu a závěrech lékařských prohlídek, údaje o expozici fyzických osob faktorům pracovního a životního prostředí, údaje o epidemiologii drogových závislostí a citlivé údaje podle § 40 písm. a).
53. Ochranné opatření v bodě III.2 nad rámec tohoto ustanovení stanoví, že se zpracovává číslo cestovního dokladu, státní občanství, adresa elektronické pošty a telefonní číslo. Oprávnění umožnit ochranným opatřením zpracovávání osobních údajů nad rámec § 79 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví odpůrce patrně dovozuje z obecného oprávnění přijímat opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění ze zahraničí podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. V každém případě navrhovatel žádné konkrétní námitky v tomto ohledu nevzněl a soud se tedy nebude otázkou dodržení požadavku zákonnosti zásahu dále zabývat.
54. Nicméně je třeba poznamenat, že není příliš zřejmé, na čem se zakládá povinnost vyplnit v příjezdovém formuláři způsob dopravy a navštívené země. To nevyplývá ani ze zákona ani z ochranného opatření. Tato skutečnost však nemůže být důvodem ke zrušení části ochranného opatření. Problémem tu je, že příjezdový formulář, tak jak je koncipován na stránkách <https://plf.uzis.cz/>, neodpovídá textu zákona a ochranného opatření. To však není otázka, kterou je možno řešit v rámci řízení na zrušení opatření obecné povahy, tedy napadeného ochranného opatření.

### *C. 2 Podmínka legitimacy*

55. Listina v případě zásahů do práva na informační sebeurčení neobsahuje výčet legitimních cílů. V takovém případě lze ústavně zaručené právo omezit za účelem ochrany jiné ústavně chráněné hodnoty (náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2903/14, bod 32). Úmluva v čl. 8 odst. 2 stanoví, že právo na ochranu soukromí lze omezit v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

Shodu s prvopisem potvrzuje Simona Štěpinová.

56. V dané věci odpůrce uvádí, že důvodem povinnosti vyplnit příjezdový formulář je potřeba ochrany obyvatelstva před šířením koronaviru SARS-CoV-2.
57. Z daného je zřejmé, že cílem zásahu je ochrana zdraví obyvatelstva. Tento cíl je explicitně předpokládán čl. 8 odst. 2 Úmluvy. Městský soud nemá žádné pochyby o tom, že jde i o cíl legitimní z pohledu Listiny. Listina sama v čl. 31 zakotvuje právo každého na ochranu zdraví.

### *C. 3 Podmínka proporcionality*

58. Zásah do soukromí musí konečně splňovat také podmínku proporcionality. Posouzení proporcionality sestává podle ustálené judikatury Ústavního soudu ze tří kroků. V prvním kroku je posuzována způsobilost konkrétního opatření k naplnění svého účelu (neboli jeho vhodnost), čímž se rozumí, zda je vůbec schopno dosáhnout sledovaného legitimního cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Ve druhém kroku je zkoumána nezbytnost opatření z toho hlediska, zda byl při výběru prostředků použit ten z nich, který je k základnímu právu nejšetrnější. Tedy, že sledovaného cíle není možno ve stejné nebo podobné míře dosáhnout jinými prostředky, které by méně zasahovaly do základního práva. Konečně ve třetím a zároveň posledním kroku je předmětem posouzení jeho proporcionalita v užším smyslu, tedy zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na zamýšlený cíl. To znamená, že opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva nebo svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která tato opatření přinášejí pro veřejný zájem (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/11, bod 19; nálezy I.ÚS 1587/15, bod 27; či Pl.ÚS 2/17, bod 40).
59. Městský soud doplňuje, že požadavek proporcionality při zpracování osobních údajů nevyplývá pouze z ústavního práva. Obdobně čl. 5 odst. 1 písm. c) GDPR zakotvuje zásadu minimalizace osobních údajů. Podle něj lze zpracovávat pouze osobní údaje přiměřené, relevantní a omezené na nezbytný rozsah ve vztahu k účelu, pro který jsou zpracovávány.
60. Odpůrce konkrétně uvádí, že příjezdový formulář je cenným zdrojem informací. Uvádí, že na základě formuláře je možné dovodit, z které země si navráťivší do České republiky nejčastěji dovezou onemocnění (pokud jsou pak pozitivně testováni), ze které země se do České republiky šíří nové varianty onemocnění atd. Zároveň se příjezdový formulář používá při trasování rizikových kontaktů nemocných osob.
61. Pokud jde o první důvod, městský soud souhlasí, že je vhodné, aby stát měl informace odkud se nákaza, případně nové mutace koronaviru šíří. Tyto informace státu umožňují například přijmout přísnější opatření pro cestování z dané země. Městskému soudu však není zřejmé, jak k tomuto cíli přispívají údaje z příjezdového formuláře. Tento neobsahuje údaj o tom, že osoba je nakažená koronavirem SARS-CoV-2, aby bylo možno automaticky tuto informaci spojit s místem pobytu takové osoby. To je nakonec logické, neboť příjezd nakažených osob se řídí jinými, přísnými pravidly (viz část D. napadeného opatření). Běžnější tedy je, že nákaza koronavirem je zjištěna až následně po příjezdu do Česka. Nakažené osoby jsou poté v kontaktu s pracovníkem hygieny, který provádí trasování, případně si taková osoba sama vyplňuje formulář pro samotrasování. Cestovatelskou historii je tak možno od nakažené osoby zjistit v tomto okamžiku. Tento důvod tedy neposkytuje ospravedlnění pro plošný sběr dat od všech osob přijíždějících do Česka. Není tu racionální vazba mezi zásahem a cílem, neboť příjezdový formulář sám informace o naze neobsahuje. Plošný sběr dat před tím, než je osoba pozitivně testována, není nezbytný. Případný pobyt v zahraničí lze zjistit až v momentě pozitivního výsledku testu na koronavirus.
62. Co se týče důvodu trasování rizikových kontaktů, tak městský soud souhlasí, že jde o důležitý prostředek v boji proti šíření epidemie. Tak nakonec uvádí i dokument Evropského střediska pro

prevenci a kontrolu nemocí, na který poukazuje odpůrce.<sup>1</sup> Podle této zprávy je trasování základním opatřením v boji proti probíhající epidemii COVID-19 ve spojení s aktivním vyhledáváním případů a testováním a aplikací dalších opatření jako jsou rozestupy. Koronavirus je schopen se šířit pouze skrze lidské kontakty. Možnost identifikace a izolace nakažených osob tedy přispívá k ochraně veřejného zdraví. Otázkou je, jakým způsobem jsou k trasování schopny napomoci údaje z příjezdového formuláře.

63. Osoba přijíždějící do Česka ve formuláři vyplňuje způsob dopravy. Pokud cestuje veřejnou dopravou, vyplňuje jméno dopravce, číslo spoje a fakultativně číslo sedadla. Zároveň formulář obsahuje kontaktní údaje, včetně telefonu a emailu. Dle městského soudu jde skutečně o údaje, které mohou napomoci trasování rizikových kontaktů. V případě, že nakažená osoba sdělí, že v nedávné době přicestovala ze zahraničí hromadným prostředkem (případně to ani sdělovat nemusí a tento údaj lze nalézt v databázi údajů z příjezdových formulářů), má hygienická stanice k dispozici databázi, kde ihned může zjistit všechny spolucestující a kontaktovat je. Tyto kontakty by navíc nebylo možno v případě většiny hromadné dopravy zjistit jinak. Vlakové ani autobusové jízdenky nebývají často na jméno a dopravci nemusí disponovat kontaktními údaji na cestující. V případě letecké dopravy městský soud akceptuje argumentaci odpůrce, že nemusí být možné od leteckých společností získat vedle seznamu cestujících i kontaktní údaje. Městský soud tedy v případě cestujících hromadnou dopravou dospívá k dílčímu závěru, že povinnost vyplňovat příjezdový formulář je schopna přispět k naplnění legitimního cíle ochrany zdraví.
64. Právě uvedené však neplatí pro osoby cestující individuální dopravou. Pokud osoba cestuje do České republiky autem či jinou individuální dopravou (na kole, pěšky, atd.), tak údaje z příjezdového formuláře nijak trasování rizikových kontaktů neumožňují. Formulář neobsahuje údaje relevantní pro trasování. Při cestování individuální dopravou cestující ve formuláři vyplňuje pouze druh dopravy auto, či jiné. Žádné další podrobnosti nevyplňuje. Formulář neobsahuje informace o spolucestujících v individuální dopravě. Výjimkou jsou pouze rodinní příslušníci mladší 18 let, kteří se ve formuláři uvádějí. Tyto osoby však nebude žádný problém vytrasovat, neboť každý má jistě kontakty na své děti. Pokud tedy osoba následně pozitivně testovaná na Covid přijela ze zahraničí individuální dopravou, databáze údajů z příjezdových formulářů neobsahuje údaje, které by jakkoliv napomohly identifikaci rizikových kontaktů.
65. Navíc, i kdyby formulář údaje o spolucestujících vyžadoval, tak by takový zásah nebyl nezbytný. Kontakty na spolucestující při individuální dopravě lze získat přímo od nakažené osoby v momentě jejího trasování. Hypoteticky lze patrně uvažovat o situaci, kdy nějaký cestující bude znát pouze jména spolucestujících autem, ale ne již kontakty na ně. Kontakty by pak bylo možné zjistit z příjezdového formuláře. Tato situace však bude natolik vzácná, že nelze na jejím základě dovodit, že plošný sběr dat z příjezdového formuláře přispívá k ochraně veřejného zdraví. Krokem vhodnosti neprojde opatření, jehož schopnost dosáhnout legitimního cíle je pouze teoretická, či jen zcela marginální. V každém případě, je-li zásah schopný veřejnému zájmu napomoci pouze marginálně, neprojde následujícími kroky testu proporcionality.
66. Městský soud tedy činí další dílčí závěr, že v případě cestování individuální dopravou údaje z příjezdového formuláře nejsou schopny přispět k naplnění legitimního cíle ochrany zdraví. Tento zásah do soukromí je tedy v rozporu s právem na informační sebeurčení. Městský soud bude tak nadále v testu proporcionality pokračovat jenom v případě povinnosti vyplňovat příjezdový formulář pro osoby přijíždějící do Česka hromadnou dopravou.
67. V souladu s bodem III.1. napadeného ochranného opatření se míra rizika zemí stanoví na základě dvou kritérií: a) celkový počet nově hlášených případů onemocnění COVID-19 na 100 000 obyvatel za posledních 14 dnů na regionální úrovni; a b) procentní podíl pozitivních testů ze

<sup>1</sup> [https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/ECDC-one-page\\_EntryScreening\\_Passenger-Locator-and-Health-Declarations.pdf](https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/ECDC-one-page_EntryScreening_Passenger-Locator-and-Health-Declarations.pdf)

všech testů na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 provedených během posledního týdne. Zároveň počet testů na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 na 100 000 obyvatel provedených během posledního týdne musí činit alespoň 300 na 100 000 obyvatel. Aby byla členská země EU klasifikována jako země s nízkým rizikem (tzv. zelené země), musí kritérium v bodě a) vykazovat hodnotu nižší než 50, pokud však zároveň pro kritérium uvedené v bodě b) vykazují hodnotu nižší než 4 % nebo pro kritérium v bodě a) vykazují hodnotu nižší než 75, ale zároveň pro kritérium uvedené v bodě b) vykazují hodnotu nižší než 1 %. V případě jiných zemí přebíráme rizikovost podle doporučení Rady EU 2020/912 ve znění jeho revizí. Pro srovnání ukazatel ad a) ke dni 1. 12. 2021 v Česku je 2 255 potvrzených případů za posledních 14 dní na 100 000 obyvatel.

68. Z právě uvedeného vyplývá, že i v tzv. zelených zemích může být přítomna nákaza Covid-19, byť ve velmi omezené míře. Není tedy vyloučeno, aby i cestující z těchto zemí byl přenašečem koronaviru a mohl nakazit spolucestující v dopravním prostředku. Byť je tato pravděpodobnost snížena, není nulová. Pokud tedy účelem opatření je vytrasovat co nejvíce rizikových kontaktů a tímto způsobem přispět k omezení šíření nákazy, tak dle soudu neexistuje jiné opatření, které by méně zasahovalo do základního práva a bylo schopno cíle dosáhnout alespoň v obdobné míře. Jak soud konstatoval již výše, v případě většiny hromadných dopravních prostředků neexistuje alternativa k vytrasování rizikových kontaktů. Kontakty na spolucestující lze zjistit pouze na základě příjezdového formuláře. V tomto ohledu tedy zásah splňuje podmínku potřebnosti.
69. Povinnost příjezdový formulář vyplnit pouze elektronicky, je v napadeném opatření odůvodněna zjednodušením a vyšší efektivitou trasování. Jde o nejsnazší a nejrychlejší způsob, jak data získávat a zpracovávat. Podle městského soudu skutečně oznamování údajů z příjezdového formuláře jiným způsobem nepředstavuje srovnatelnou alternativu. Pokud by bylo umožněno zasílat na příslušné místo příjezdový formulář standardní písemnou formou, nebyla by možná rychlá kontrola, zda byl formulář skutečně odeslán a zda byl správně a plně vyplněn. Cestující by pouze disponoval nějakým dokladem o odeslání. Navíc takový postup by představoval podstatně zvýšené administrativní náklady pro orgány veřejné moci. Příjezdové formuláře by musely být individuálně vkládány do databáze. Přitom, aby šlo o reálnou alternativu ke zvolenému opatření v rámci tohoto kroku testu proporcionality, tak nemůže jít o opatření, které by představovalo výrazné zvýšení nákladů (srovnej nálezný sp. zn. Pl. ÚS 27/16 ze dne 18. 12. 2018, bod 97). Navíc, což je z pohledu splnění kroku potřebnosti zásadní, takový postup by ani více nešetřil základní právo. Zásah do soukromí by byl zcela shodný. Na podstatu zásahu do soukromí nemá vliv, jakým způsobem je formulář vyplňován a odeslán.
70. Městský soud tedy přistoupí v případě povinnosti vyplnit příjezdový formulář při příjezdu ze zemí s nízkým rizikem nákazy k poslednímu kroku testu proporcionality. Zde je třeba poměřit intenzitu zásahu proti tomu, jak zásah přispívá k naplnění legitimního cíle.
71. Doporučení Rady 2020/1475 ve svém bodu 12 uvádí, že by „členské státy neměly omezovat volný pohyb osob cestujících do nebo z oblastí jiného členského státu klasifikovaných jako „zelené“ podle bodu 10.“ Bod 13 Doporučení Rady 2020/1475 k tomu doplňuje, že „při zvažování, zda uplatnit omezení na jiné než „zelené“ oblasti podle bodu 10, a) by členské státy měly zohlednit rozdíly v epidemiologické situaci mezi oranžovými a červenými oblastmi a jednat přiměřeně; b) by členské státy mohly vzít v úvahu další kritéria a trendy. Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí bude za tímto účelem každý týden poskytovat údaje o počtu obyvatel, míře hospitalizace, míře obsazenosti jednotek intenzivní péče a míře úmrtnosti, budou-li tyto údaje k dispozici; c) by členské státy měly rovněž zohlednit epidemiologickou situaci na svém vlastním území, včetně politik testování, počtu provedených testů a míry pozitivity testů, a další epidemiologické ukazatele; d) by členské státy měly zohledňovat strategie testování a věnovat zvláštní pozornost situaci v oblastech s vysokou mírou testování.“ Bod 22 Doporučení Rady pak uvádí, že by „členské státy měly zajistit, aby veškeré formální požadavky uložené občanům a

podnikům představovaly konkrétní přínos pro úsilí v oblasti veřejného zdraví za účelem boje proti pandemii a nevytvářely nepřiměřenou a zbytečnou administrativní zátěž.“

72. Soud dále poznamenává, že judikatura ESLP a Ústavního soudu v kontextu hromadného sběru dat a velkých databází zdůrazňuje, aby právní úprava byla přesná, zřetelná ve svých formulacích a dostatečně předvídatelná, aby potenciálně dotčeným jednotlivcům poskytovala dostatečnou informaci o okolnostech a podmínkách, za kterých je veřejná moc oprávněna k zásahu do jejich soukromí. Rovněž musí být striktně definovány i pravomoci udělené příslušným orgánům, způsob a pravidla jejich provádění tak, aby jednotlivcům byla poskytnuta ochrana proti svévolnému zasahování (nález sp. zn. Pl. ÚS 45/17 ze dne 14. 5. 2019, bod 51). V rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 4. 12. 2008, č. 30562/04 a 30566/04, *S. a Marper proti Spojenému království*, se uvádí, že při zásazích do práva na soukromí je třeba mít „jednoznačná a podrobná pravidla, jimiž se řídí rozsah a uplatnění těchto opatření“. Dále je třeba stanovit zákonem minimální ochranná opatření týkající se zejména doby uchovávání získaných informací, přístupu k nim a postupů ochrany dat a jejich zničení. Tím má být omezen prostor pro zneužití pravomoci a libovůli ze strany státních orgánů (bod 99 citovaného rozsudku a další judikatura tam citovaná; obdobně rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 11. 2012, č. 24029/07, *M. M. proti Spojenému království*, bod 195).
73. Při vážení protichůdných zájmů na jedné straně stojí nezanedbatelný zásah do ochrany soukromí a svobody pohybu osob, které do Česka cestují ze zemí s nízkým rizikem nákazy. Všechny osoby musí vyplnit příjezdový formulář, sdělit své osobní údaje, odkud cestují, kde se budou v Česku zdržovat a všechny údaje jsou uchovávány po dobu 12 měsíců. Soud se především pozastavuje nad délkou uchovávání údajů.
74. Především je již problematická sama skutečnost, že doba uchovávání údajů není stanovena přímo v ochranném opatření. Z hlediska předvídatelnosti a právní jistoty by to bylo nanejvýš vhodné. Nicméně i sama délka se soudu jeví jako nadbytečně dlouhá. Vzhledem k tomu, že důvodem sběru takto velkého množství osobních údajů je usnadnění trasování, tak délka uchovávání údajů není přiměřená. Podle současného stavu poznání činí inkubační doba nemoci Covid-19 maximálně 14 dnů. V této době od příjezdu by tak měly být identifikovány všechny osoby s nemocí, které mohly ohrozit své spolucestující. Pokud zohledníme nějakou dobu (v řádu dnů), po kterou trasování nutně trvá, tak je potřeba uchování údajů z příjezdového formuláře maximálně několik málo týdnů. Nikoliv dvanáct měsíců. Takto dlouhé uchovávání údajů představuje tedy zbytečně velký zásah do práva na informační sebeurčení.
75. Takto dlouhou dobu uchování údajů nelze ospravedlnit ani potřebami případných navazujících správních řízení. Pokud odpůrce míní přestupková řízení kvůli nesplnění povinnosti vyplnit příjezdový formulář, tak ani tyto tuto dobu odůvodnit nemohou. Legitimním cílem zásahu do práva na soukromí je ochrana veřejného zdraví, nikoliv trestání za porušení povinnosti. Nelze vytvořit povinnost zasahující do soukromí a rozsah zásahu odůvodňovat potřebou postihu za nesplnění této povinnosti. Zásah do soukromí všech osob, které formulář vyplňují, nelze prodlužovat o mnoho měsíců s odkazem na sekundární možnost postihu jednotlivců za přestupek porušení povinnosti vyplnit formulář. To vzhledem k hlavnímu účelu zásahu, kterým je ochrana veřejného zdraví, není přiměřené.
76. Ochranné opatření dále nijak nespécifikuje a neomezuje účel, za kterým je umožněno do databáze nahlížet. Přitom vedle výše zmíněné judikatury i čl. 5 odst. 1 GDPR mezi zásady zpracování osobních údajů řadí shromažďování pro určité, *výslovně vyjádřené* a legitimní účely a nesmějí být dále zpracovávány způsobem, který je s těmito účely neslučitelný; a požadavek minimalizace osobních údajů, tedy aby byly zpracovávány pouze údaje přiměřené, relevantní a omezené na nezbytný rozsah ve vztahu k účelu, pro který jsou zpracovávány.
77. Napadené opatření však nijak neomezuje přístup do databáze třeba právě jen za účelem trasování. Toto omezení lze patrně dovodit z § 79 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle něj



totiž orgány ochrany veřejného zdraví jsou oprávněny zpracovávat osobní údaje k zabezpečení povinností týkajících se ochrany a podpory veřejného zdraví. Toto ustanovení lze vyložit ústavněkonformně tak, že oprávnění jakkoliv zpracovávat osobní údaje, tedy i k nim přistupovat (podle čl. 4 odst. 2 GDPR je zásahem i nahlížení do soukromých údajů – viz bod 47 výše) mají orgány ochrany veřejného zdraví *pouze* za účelem zabezpečení povinností týkajících se ochrany a podpory veřejného zdraví. Bylo by však opět vhodnější, aby podmínky přístupu do databáze byly upraveny explicitně. Zásadní totiž je, aby právní úprava svou jasností představovala skutečně efektivní záruku proti neoprávněné manipulaci a užívání uchovávaných osobních údajů.

78. Intenzita zásahu je dále umocněna tím, že do databáze má přístup velký počet osob. Přístup mají zaměstnanci všech krajských stanic a Ministerstva zdravotnictví. Je-li legitimním účelem pro toto opatření pouze trasování rizikových kontaktů (viz bod 61 výše), pak není odůvodněné, aby správcem osobních údajů bylo také Ministerstvo zdravotnictví. To trasování rizikových kontaktů neprovádí.
79. V souhrnu tedy napadeným opatřením dochází k plošnému sběru dat od všech osob přijíždějících do České republiky. Je vytvořena databáze, do které všichni musí poskytnout řadu osobních údajů, jako jsou identifikační údaje, včetně rodného čísla, místo pobytu a navštívené země. Stát tak disponuje databází, které obsahuje informace o veškerém přeshraničním pobytu občanů a dalších osob, které bydlí v České republice.
80. Co se týče druhé misky vah, tedy tomu, jak podstatně daný zásah napomáhá dosažení legitimního cíle, soud uvádí následující.
81. Jak bylo řečeno již výše, tak země s nízkým rizikem nákazy jsou země, ve kterých celkový počet nově hlášených případů onemocnění COVID-19 na 100 000 obyvatel za posledních 14 dnů na regionální úrovni činí 50 případně 75 při velmi nízkém (1 %) procentním podílu pozitivních testů. Pro srovnání dne 1. 12. 2021 tento ukazatel v Česku dosahoval hodnoty 2 255. Jedná se tedy o země, kde je skutečně nízká rozšířenost viru mezi populací. Pravděpodobnost, že z této země bude hromadným prostředkem cestovat nakažený člověk, je tedy nízká. Možnost efektivnějšího trasování rizikových kontaktů u spolucestujících je tedy v případě těchto zemí schopna zpomalit nákazu v Česku pouze velmi málo. Sběr osobních údajů z příjezdových formulářů u osob přijíždějících ze zemí s nízkým rizikem nákazy je tedy schopna přispět k danému legitimními cíli ochrany veřejného zdraví pouze velmi málo.
82. Na jedné straně je tedy zásah spočívající ve vytváření velké databáze obsahující osobní údaje všech osob, které přijíždějí do Česka, jejich uchování po dlouhou dobu dvanácti měsíců a právní úprava neobsahuje dostatečné záruky proti zneužití těchto údajů. Na druhé straně přínos pro ochranu veřejného zdraví je poměrně malý. Při tomto konečném poměření protichůdných zájmů soud tedy dospěl k závěru, že vyžadovat vyplnění příjezdového formuláře i od osob cestujících ze zemí s nízkým rizikem je nepřiměřeným zásahem do práva na informační sebeurčení.
83. K tomu soud dodává, že vnímá argument odpůrce, že v případě letecké dopravy je běžné, že v jednom letadle cestují osoby, které pomocí navazujících letů fakticky cestují z mnoha různých zemí a regionů. Skutečnost, že letadlo do Česka přilétá ze země s nízkým rizikem nákazy, ještě neznámá, že třeba i většina osob na palubě fakticky necestuje z jiných zemí s vyšším rizikem nákazy. Městský soud s touto argumentací souhlasí. Tato argumentace nicméně platí pouze pro cestující letadlem. Navíc nemůže nic změnit na výše uvedeném závěru, neboť nepřiměřenost soud shledal zejména s ohledem na délku uchovávaných osobních údajů a nedostatečnou úpravu, která by poskytovala efektivní záruky proti neoprávněnému a nepřiměřenému užívání údajů.

#### **D) Povinnost vyplnit formulář elektronicky**

Shodu s prvopisem potvrzuje Simona Štěpinová.

84. Vzhledem k argumentaci navrhovatele, který rozporuje také, že formulář je možno vyplnit pouze elektronicky soud ještě dodává následující. Z pohledu zásahu do práva na informační sebeurčení není relevantní způsob vyplnění formuláře (viz bod 69 výše). Povinnost vyplnit formulář elektronicky tedy nemůže vést k porušení tohoto základního práva.
85. Městský soud nepominul argumentaci žalobce, že tato povinnost je v rozporu s § 37 odst. 4 správního řádu a že pro něj není opora ani v Rozhodnutí Komise č. 2017/253. Městský soud v tomto rozhodnutí Komise také nespaturuje nic, z čeho by vyplývala povinnost pro fyzické osoby vyplňovat příjezdový formulář elektronicky. Toto rozhodnutí se týká vztahů mezi orgány příslušnými pro unijní systém včasného varování a reakce. Žádné povinnosti pro fyzické osoby nestanoví.
86. Podle § 37 odst. 4 správního řádu je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálhopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití podpisu.
87. Toto ustanovení však nebrání tomu, aby jiný zákon obsahoval zvláštní úpravu. V daném případě je dle soudu v pravomoci odpůrce ochranným opatřením vydaným na základě § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví stanovit odlišnou úpravu. Jde o nezbytnou úpravu pro mírnění pandemie nemoci Covid-19. Jak soud podotkl výše, odpůrcem zvolená elektronická forma je jednak nejefektivnější a jednak jde o jedinou formu, která umožňuje jednoduchou a okamžitou kontrolu úplného vyplnění formuláře. Podle bodu I.1.c a I.3.c napadeného opatření je povinností osoby na vyžádání při hraniční nebo pobytové kontrole předložit doklad o vyplnění příjezdového formuláře. Předložení takového dokladu by při jiném způsobu jeho vyplnění nebylo možné.
88. Zároveň má soud za to, že v současné době je internet běžně dostupný po celém světě. Přitom je podstatné, že nějaké elektronické zařízení je potřebné pouze v momentě vyplňování formuláře. Cestující nemusí mít elektronické zařízení u sebe při cestě. Cestujícímu stačí pouze vytištěné potvrzení o vyplnění formuláře. Pokud nějaké osoby i tak budou mít těžkosti s vyplněním formuláře, mohou vyhledat pomoc. Tu mohou nabídnout třeba také přepravní společnosti. Jak uvádí odpůrce v odůvodnění napadeného opatření v případě příjezdu skrze letiště Václava Havla, jsou na letišti k dispozici počítače, na kterých mohou cestující formulář vyplnit.
89. Městský soud tedy nespaturuje, že by byla nezákonná či nepřiměřené samotná povinnost vyplnění formuláře pouze v elektronické podobě.
90. Závěrem ještě městský soud dodává, že vzhledem k výše uvedeným závěrům již není nutné samostatně zkoumat také namítané porušení svobody pohybu podle čl. 14 Listiny. Nicméně lze očekávat, že provedená analýza proporcionality zásahu by byla shodná i u čl. 14 Listiny. Neboť i zásahy do tohoto práva podléhají testu proporcionality (viz např. rozsudky Městského soudu v Praze č. j. 18 A 71/2021-80; a č. j. 14 A 110/2021-82, bod 80).

## V. Závěr

91. S ohledem na výše řečené soud shledal návrh důvodným. Povinnost vyplnit příjezdový formulář je v některých situacích porušením základního práva na informační sebeurčení garantovaného čl. 10 odst. 3 Listiny. Ve všech dotčených situacích tato povinnost vyplývá z bodu I.1. písm. a) a c); a bodu I.3. písm. a) a c) ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 10. 2021, č. j. 20599/2020-126/MIN/KAN. Povinnost vyplnit tento formulář v jiných situacích je neoddělitelná, a proto městskému soudu nezbylo než zrušit celé ustanovení bodu I.1. písm. a) a c) a bodu I.1. písm. a). Avšak bod I.3. písm. c) městský soud zrušil pouze ve slovech „doklad o vyplnění příjezdového formuláře“. Zbylá část tohoto ustanovení se týká povinnosti předložit

výsledek testu na stanovení přítomnosti viru. Proti tomu však navrhovatel nijak nebrojil. Tuto část návrhu tedy soud zamítl.

92. Městský soud dále zamítl tu část návrhu, kterou se navrhovatel domáhal také zrušení bodu III.2. napadeného opatření. Toto ustanovení pouze definuje obsah příjezdové formuláře a stanoví jeho elektronickou podobu. V tomto ohledu však městský soud protizákonnost či porušení ústavních práv neshledal.
93. Pokud jde o okamžik zrušení ochranného opatření, pak podle citovaného § 101d soudního řádu správního platí, že soud opatření obecné povahy zruší dnem, který v rozsudku určí.
94. Při úvahách, k jakému okamžiku ve výroku uvedené části ochranného opatření zrušit, soud přihlédl k tomu, že tyto části soud fakticky ruší z důvodu jeho příliš širokého dopadu na vymezené skupiny osob. Městský soud neshledal, že by povinnost vyplnit příjezdový formulář byla protiústavní za všech okolností. Nakonec to ani nezkoumal vzhledem k omezenému rozsahu námitek vznesených navrhovatelem. Pokud by odpůrce mínil, že je nezbytné setrvat na povinnosti vyplnit příjezdový formulář pro některé skupiny osob, dal odpůrci časový prostor, aby dotčené body ochranného opatření upravil. Z tohoto důvodu soud okamžik zrušení ve výroku uvedené části předmětného ochranného opatření posunul až na den 6. 12. 2021, 24:00 hod. K uvedenému momentu pozbydou ve výroku vymezené části napadeného ochranného opatření platnosti a účinnosti.
95. Při případném zachování povinnosti vyplnit příjezdový formulář bude však odpůrce vázán právním názorem soudu uvedeným v tomto rozsudku. Ten lze shrnout tak, že povinnost vyplnit příjezdový formulář nelze zakotvit pro osoby příjíždějící individuální dopravou. V ostatních případech musí ministerstvo podrobněji upravit podmínky nakládání s osobními údaji sesbíranými z příjezdových formulářů a zkrátit dobu uchovávání údajů.
96. 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. Soud uznává, že formálně byl navrhovatel v řízení úspěšný jen zčásti, neboť se domáhal zrušení více ustanovení ochranného opatření. Navrhovatel byl však neúspěšný pouze v části nepatrné. Proto soud shledal důvod pro postup dle § 60 odst. 8 soudního řádu správního a přiznal navrhovateli právo na plnou náhradu nákladů řízení, přestože měl ve věci pouze částečný úspěch.
97. Náklady řízení navrhovatele představují zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za návrh ve věci samé.

#### **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.

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje Simona Štěpinová.

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](http://www.nssoud.cz).

Praha, 1. prosince 2021

JUDr. Karla C h á b e r o v á v.r.  
předsedkyně senátu