

vyvěšeno: 20.10.2021  
sejmuto: 4.11.2021



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

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Sabola a soudců Mgr. Martina Lachmanna a Mgr. Bc. Jana Ferfeckého ve věci

navrhovatele: **JUDr. A. Č.**,  
sídlem Dřevná 382/2, 128 00 Praha 2

proti  
odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví ČR**  
sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2

o návrhu navrhovatele na zrušení článku I. bodu I.2 písm. a), článku I. bodu I.4 písm. a), článku I. bodu I.6 písm. a), článku I. bodu I.8 písm. a), článku I. bodu I.3 v textu „bod I.2 písm. b) dále“, článku I. bodu I.5 v textu „bod I.4 písm. b), d) a e) dále“, článku I. bodu I.7 v textu „bod I.6 písm. b), d) a e) dále“, článku I. bodu I.9 v textu „s výjimkou povinností vztahujících se k Příjezdovému formuláři“, ochranného opatření odpůrce ze dne 10. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN, ve znění ochranného opatření odpůrce ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-120/MIN/KAN, a ve znění ochranného opatření odpůrce ze dne 29. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-121/MIN/KAN,

**takto:**

- I. Ochranné opatření odpůrce ze dne 10. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN, ve znění ochranného opatření odpůrce ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-120/MIN/KAN, a ve znění ochranného opatření odpůrce ze dne 29. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-121/MIN/KAN, se v článku I. bodu I.2 písm. a), článku I. bodu I.4 písm. a), článku I. bodu I.6 písm. a), článku I. bodu I.8 písm. a), článku I. bodu I.3 v textu „bod I.2 písm. b) dále“, článku I. bodu I.5 v textu „bod I.4 písm. b), d) a e) dále“, článku I. bodu I.7 v textu „bod I.6 písm. b), d) a e) dále“, článku I. bodu I.9 v textu „s výjimkou povinností vztahujících se k Příjezdovému formuláři“, **ruší**, a to dnem 27. 10. 2021 v 00:00 hodin.

- II. 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 svým původním návrhem ze dne 4. 8. 2021 domáhal zrušení části ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-104/MIN/KAN (dále též „**původně napadené ochranné opatření**“ nebo „**ochranné opatření ze dne 30. 7. 2021**“), přičemž navrhoval, aby soud zrušil původně napadené ochranné opatření v článku I. bodu I.2 písm. a), článku I. bodu I.4 písm. a), článku I. bodu I.6 písm. a), článku I. bodu I.8 písm. a), článku I. bodu I.3 v textu „bod I.2 písm. b) dále“, článku I. bodu I.5 v textu „bod I.4 písm. b), d) a e) dále“, článku I. bodu I.7 v textu „bod I.6 písm. b), d) a e) dále“, a článku I bodu I.9 v textu „s výjimkou povinností vztahujících se k Příjezdovému formuláři“.
2. Ministerstvo zdravotnictví ČR ochranným opatřením ze dne 30. 7. 2021 účinným od 31. července 2021 od 00:00 hod. podle § 80 odst. 1 písm. h) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o ochraně veřejného zdraví**“) postupem podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví upravilo podmínky vstupu na území České republiky a stanovilo různé povinnosti, kterými vstup podmiňuje, a to odlišně pro různé skupiny osob a též s ohledem ke skutečnosti, z jakého státu osoba vstupující na území České republiky cestuje. Uvedené ochranné opatření kromě jiného nařizuje všem osobám před vstupem na území České republiky předložit vyplněný Příjezdový formulář, a to bez ohledu na zařazení státu, ve kterém osoba pobývala déle než 12 hodin v posledních 14 dnech, v seznamu zemí se stanoveným rizikem nákazy, ale i bez ohledu na skutečnost, jestli jsou takové osobě před vstupem nebo bezprostředně po vstupu na území ČR stanovené další povinnosti.
3. Ochranné opatření navázalo na předchozí úpravu vstupu na území České republiky v souvislosti s onemocněním COVID-19 způsobeným výskytem koronaviru označovaného jako SARS CoV-2.
4. V odůvodnění ochranného opatření odpůrce vyložil důvody, pro které k vydání tohoto opatření přistoupil.
5. Podáním ze dne 23. 8. 2020 navrhovatel změnil svůj původní návrh v reakci na postup odpůrce tak, že brojil proti odpůrcem posléze vydanému ochrannému opatření ze dne 17. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-109/MIN/KAN (dále jen „**ochranné opatření ze dne 17. 8. 2021**“). Dalším podáním ze dne 1. 9. 2020 navrhovatel změnil svůj původní návrh v reakci na postup odpůrce tak, že brojil proti odpůrcem posléze vydanému ochrannému opatření ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN (dále jen „**ochranné opatření ze dne 30. 8. 2021**“), kterým bylo ochranné opatření ze dne 17. 8. 2021 zrušeno a nahrazeno. Odpůrce následně vydal dne 10. 9. 2021 ochranné opatření č. j. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN (dále jen „**ochranné opatření ze dne 10. 9. 2021**“ nebo „**napadené ochranné opatření**“), kterým zrušil a nahradil ochranné opatření ze dne 30. 8. 2021. Navrhovatel podáním ze dne 15. 9. 2021 změnil svůj návrh tak, že požadoval zrušení části ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021. Soud o návrhu navrhovatele na připuštění změny návrhu rozhodl samostatnými usneseními, a to nejprve ze dne 8. 9. 2021, a poté ze dne 17. 9. 2021, jak bude rozebráno níže.

### II. Obsah návrhu

6. Navrhovatel v rámci svého návrhu předně uvedl, že navrhuje zrušení ochranného opatření ze dne 30. 7. 2021 v rozsahu článku I. bodu I.2 písm. a), článku I. bodu I.4 písm. a), článku I. bodu I.6 písm. a), článku I. bodu I.8 písm. a), v článku I. bodu I.3 text „bod I.2 písm. b) dále“, v článku I. bodu I.5 text „bod I.4 písm. b), d) a e) dále“, v článku I. bodu I.7 text „a bod I.6 písm. b), d) a e) dále“, v článku I. bodu I.9 text „s výjimkou povinností vztahujících se k Příjezdovému formuláři“. Ke zrušení navrhuje tu část původního ochranného opatření, jejíž podstatou je uložení povinnosti předložit vyplněný Příjezdový formulář uvedený v článku I. v bodě III.3 (dále jen „**Příjezdový formulář**“), který lze vyplnit výlučně elektronicky, a též zachování povinnosti před vstupem na území České republiky předložit vyplněný Příjezdový formulář i osobami, na něž se jinak vztahují výjimky z ostatních povinností spojených se vstupem na území České republiky, tj. pro očkované osoby s národním certifikátem o provedeném očkování podle čl. I. bodu III.5, občany ČR a občany Evropské unie, kteří jsou očkovanými osobami s národním certifikátem o dokončeném očkování podle bodu III.6b, a osoby, které prodělaly onemocnění COVID-19 dle bodu III.9 (dále též jen „**imunizované osoby**“).
7. Ke své **aktivní procesní legitimaci** předeslal, že ochranné opatření ze dne 30. 7. 2021 v případě vycestování podmiňuje jeho návrat splněním povinnosti předložit Příjezdový formulář při každém vstupu na území České republiky, bez ohledu na stanovenou rizikovitost země, a to i v situaci, kdy mu žádné jiné povinnosti spjaté se vstupem nevznikají a neexistuje tak racionální důvod, pro který by o jeho vstupu na území České republiky měla být informována Krajská hygienická stanice nebo jiný orgán ochrany veřejného zdraví. Žalobce uvedl, že je občanem České republiky a podmiňování vstupu do jeho domovského státu splněním povinností předložit Příjezdový formulář, potažmo informování o místech jeho pobytu v zahraničí před vstupem, jakož i místech zdržování se po vstupu na území České republiky nerespektuje jeho ústavní záruky svobody pohybu a pobytu a ochrany soukromí. K omezení ústavně garantovaných práv a svobod totiž dochází, aniž by toto omezení představovalo opatření, jež by bylo způsobilé jakkoliv chránit zájem ochrany veřejného zdraví, protože samotné předložení Příjezdového formuláře imunizovanou osobou v situaci, kdy nepředstavuje prostředek k identifikaci a kontrole osob, které jsou povinny podrobit se dalším stanoveným opatřením (testování, samoizolace, atd.), není způsobilé jakkoliv ovlivnit epidemickou situaci a zabránit zavlečení nebo šíření nemoci COVID-19.
8. Navrhovatel namítl **nedostatek pravomoci odpůrce** vydat předmětné opatření s tím, že ta je v režimu § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví odpůrci svěřena k opatřením, jejichž cílem je ochrana před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních nemocí do ČR. Předmětným ochranným opatřením se dle navrhovatele zakazuje vstup na území ČR pro vymezený okruh osob a ve vztahu k dalším se určují podmínky, za kterých lze do ČR vstoupit, přičemž takto stanovená opatření nejsou způsobilá zamezit zavlečení nemoci COVID-19, protože tato nemoc je již v ČR rozšířená. S poukazem na rozlišení pojmů nebezpečí zavlečení nakažlivé nemoci a nebezpečí jejího rozšíření navrhovatel zdůraznil, že v době přijetí původně napadeného ochranného opatření byla nemoc COVID-19 rozšířená na celém území ČR. Nebylo tak možné ze zahraničí tuto nemoc do ČR zavléct. Podle navrhovatele se přitom ochrana před zavlečením vztahuje k onemocnění COVID-19, nikoliv k viru nebo jeho různým mutacím, které tuto nemoc způsobují. Za takovéto situace, tj. při rozšíření epidemie nemoci COVID-19 na území ČR již dle názoru navrhovatele odpůrci svědčí „pouze“ pravomoc dovozená z ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) zákona o veřejném zdraví pro vydávání mimořádných opatření, pravomoc pro vydání ochranného opatření podle § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví mu však nesvědčí. Navrhovatel dále upozornil na interpretaci pojmu „zavlečení nakažlivé nemoci“ a odkázal na usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. 9. 2017, sp. zn. 3 Tdo 1140/2017, publ. pod č. 7/2019 Sb. NS, který se interpretací pojmu zabýval v souvislosti s posuzováním trestněprávní odpovědnosti spjaté s možností zavléct vzteklinu na území ČR při obcházení veterinárních předpisů při dovozu zvířat, a přitom jednoznačně konstatoval, že „*zavlečením je třeba rozumět vyvolání nebezpečí nakažlivé nemoci zvířat v místech, kde se taková nemoc zatím*

*vůbec nevyskytovala, nebo se alespoň nevyskytovala v epidemické podobě*“. Stejně tak rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 14. 3. 2018, sp. zn. 8 Tdo 1531/2017, publ. pod č. 18/2019 Sb. NS pojem zavlečení infekční nemoci vykládá jako „*vyvolání nebezpečí nakažlivé lidské nemoci v místech, kde se taková nemoc vůbec nevyskytuje, nebo alespoň nikoli v epidemické podobě*“. Uvedené závěry jsou dle navrhovatele plně aplikovatelné i pro výklad pojmu zavlečení nemoci v kontextu § 68 odst. 1 a § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví. K tomu uvedl, že interpretace pojmu „zavlečení nemoci“ v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. března 2021, č. j. 18 A 16/2021-149, se tak odchyluje od ustáleného soudního výkladu tohoto pojmu a neuvádí důvody, proč by bylo namístě se od interpretace užitě v publikovaných rozhodnutích odchýlit.

9. Navrhovatel dále namítal, že původně napadené ochranné opatření je **nezákonné pro překročení věcné působnosti**. S poukazem na § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví zopakoval, že věcná působnost odpůrce je vázaná na přijetí opatření s cílem zamezit zavlečení vysoce nakažlivých infekčních onemocnění, nikoliv eliminovat riziko jejich rozšíření. Z citovaného ustanovení je možné dovodit zákonem předpokládaný charakter takovýchto opatření, jakož i okruh adresátů, jimž může být povinnost podle citovaného ustanovení určena. Věcná pravomoc odpůrce dle citovaného ustanovení se váže na stanovení povinností osobě, která „*má ve vlastnictví, správě nebo užívání prostoru, zařízení nebo pozemky, na níž mají být ochranná opatření prováděna*“. Umožňuje tedy podle navrhovatele stanovit povinnosti, jimiž se zasahuje do práva vlastnit a užívat majetek zaručeného čl. 11 Listiny. S poukazem na relevantní doktrinární závěry přitom navrhovatel konstatoval, že v „nuceně“ poskytnutých prostorech pak mají být realizovaná konkrétní opatření, která provádí poskytovatel zdravotních služeb, což je dle navrhovatele zřejmé z dikce citovaného ustanovení, v němž se výslovně stanovuje, že je potřeba rozhodnout o tom, který poskytovatel zdravotních služeb má provést opatření před zavlečením nakažlivé infekční nemoci, kterému se má fyzická osoba podrobit. Ustanovení § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví podle navrhovatele rozhodně nepředstavuje zákonné zmocnění pro stanovování povinností spjatých se vstupem na území státu, tj. omezování pohybu a pobytu osob. Ochranné opatření zasahuje do základních práv jednotlivců způsobem, který uvedené ustanovení zákona nepředpokládá, když z něj nelze dovodit, že by umožňovalo přijetí opatření podmiňujících vstup na území ČR povinností vyplnit a předložit Příjezdový formulář nebo stanovení omezení pohybu po tomto vstupu. Opatření obecné povahy přitom i podle navrhovatelem označené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti. Navrhovatel dále napadl skutečnost, že původně napadené ochranné opatření vyžaduje aktivní jednání jednotlivců, které může představovat překážku vstupu na území ČR, protože nejen, že odpůrce stanovuje požadavek výhradně elektronické komunikace stanovené pro privátní fyzické osoby při předložení Příjezdového formuláře podle napadeného čl. I. bodu I. 2 písm. a), I. 4 písm. a), I. 6 písm. a) a bodu I.8 písm. a) opatření, ale též nařizuje pro vstup do České republiky předložit Příjezdový formulář i osobám, které jsou považovány za imunizované v důsledku prodělání nemoci nebo v důsledku ukončeného očkování a pro splnění této povinnosti nestanovuje pro ně v napadeném článku I. bodu I.3, I.5, I.7 a bodu I.9 ochranného opatření výjimku. Kromě věcně oprávněného požadavku disponování s určeným certifikátem prokazujícím ukončené očkování nebo prodělání nemoci v rozhodné době, jako skutečnost rozhodnou pro posuzování rizika nemocnosti vstupující osoby, je vyžadované splnění povinnosti, která ve vztahu k takovýmto imunizovaným osobám a rizikům, které pro šíření nemoci představují, nemá žádný význam a nelze ji ani považovat za opatření ve smyslu ustanovení § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.
10. Ochranné opatření ze dne 30. 7. 2021 je dle navrhovatele dále zatíženo **vadou nezákonnosti**, a to z níže uvedených důvodů.
11. Navrhovatel předně spatřoval procesní pochybení ve **vedení správního spisu odpůrcem**, jenž dle navrhovatele nemůže obsahovat dostatek dalších písemností, které by měly představovat podklad pro rozhodování v této oblasti. Odpůrce tak při vydání opatření neměl k dispozici

podklady, které by při rozhodování využil, anebo tyto podklady do spisu nezaložil a nepředstavují tak jeho součást. Nevedení správního spisu způsobem, který by umožnil identifikaci a obeznámení se s podklady pro jeho rozhodnutí, znemožňuje podle navrhovatele jeho přezkum. Navrhovatel měl za to, že i když zdejší soud v rozsudcích č. j. 18 A 22/2020 - 140 i č. j. 18 A 59/2020 - 226 nespojil s popsány vadami přímo nezákonnost opatření, odpůrce při vydání opatření nezvažoval materiální podstatu a přiměřenost přijatých opatření, což požadavku legality odporuje.

12. Za nedostatečné pak navrhovatel označil rovněž **odůvodnění původně napadeného ochranného opatření**. Z odůvodnění musí být zřejmé, o jaké onemocnění se jedná, ale též že se na našem území zatím nevyskytuje, nebo jak mají povinnosti stanovené opatřením zavlečení tohoto onemocnění zabránit a proč nelze využít jiné (mírnější) prostředky; tyto požadavky opatření podle navrhovatele nesplňuje. Navrhovatel opětovně zpochybnil odpůrcem provedené vymezení pojmu zavlečení, a to i s poukazem na bod 25 rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 14. 3. 2018, sp. zn. 8 Tdo 1531/2017, publ. pod č. 18/2019 Sb., s tím, že stran interpretace pojmu zavlečení infekční nemoci jsou zcela irelevantní i skutečnosti uváděné odpůrcem o šíření nových variant viru SARS-CoV-2. Obava před zavlečením nové vysoce nakažlivé nemoci tak není dle navrhovatele zdůvodněna. Navrhovatel dále s poukazem na jím označené části odůvodnění namítal, že opatření bylo dle úvodní části přijato „k ochraně před zavlečením onemocnění COVID-19“, nikoliv tedy ke zpomalení jeho šíření a zploštění křivky počtu nakažených osob koronavirem SARS-CoV-2. Rozsáhlé odůvodnění popisující šíření nemoci a možné následky nevládnutí epidemie na území ČR tak nemají dle navrhovatele vztah k výrokové části opatření a nevztahují se k nařizování povinností stran zavlečení nemoci. V této souvislosti navrhovatel poznamenal, že má za to, že je úvodní část odůvodnění obecného charakteru a odpůrcem je kopírována z předchozích dříve vydaných opatření vydaných v totožné oblasti, z čehož je zřejmé, že odpůrce absolutně nereflktuje změny epidemické situace a rozsah výskytu nemoci na území ČR, ale ani změny v riziku šíření nemoci COVID-19 související s růstem počtu imunizovaných osob. Část odůvodnění popisující šíření nemoci a možné následky nevládnutí epidemie na území České republiky pak nemá vztah k výrokové části opatření a nevztahuje se k nařizování povinností stran napadených částí opatření a nepodává přesvědčivé argumenty, z nichž by bylo možné dovodit zmocnění odpůrce podmiňovat vstup na území ČR předložením Příjezdového formuláře imunizovanými osobami, a absentují též úvahy, na základě kterých dospěl k závěru, že stanovené nařízení je pro dosažení ochrany před zavlečením nemoci nezbytným a jak může k dosažení zamýšleného cíle přispět. Z odůvodnění není též seznatelné, proč odpůrce přistoupil k povinnosti vyplnit Příjezdový formulář elektronicky jako jediné možné formě, a neuvádí důvody, proč je takováto administrativní zátěž kladena na privátní osoby nezbytnou a proč by nebylo možné umožnit i jinou formu splnění povinnosti, která by si nevyžadovala disponování prostředky IT komunikace. Stran povinnosti předkládat Příjezdový formulář při příjezdu ze zemí s nízkým rizikem obsahuje odůvodnění původního ochranného opatření dle navrhovatele dokonce argumentaci rozpornou s určenou povinností, když výroková část i v takovéto situaci předložení Příjezdového formuláře stanovuje, ale v odůvodnění odpůrce tvrdí, že zavedený jednotný způsob hlášení pobytu formou vyplnění příjezdového formuláře se vyžaduje při pobytu na území států, „které nejsou na seznamu zemí s nízkým výskytem onemocnění COVID-19“. V části článku I. bodu I.2 písm. a) ochranného opatření je tak zřejmý rozpor stanovené povinnosti s odpůrcem prezentovanou potřebou vyplnění formuláře pouze u rizikovějších zemí. Navrhovatel odůvodnění původního ochranného opatření vytknul též to, že jsou v něm využívány odkazy na zahraniční studie publikované v anglickém jazyce, což nelze považovat za srozumitelné vysvětlení důvodů jeho postupu adresátům opatření, přičemž v odůvodnění správního aktu je dle navrhovatele nezbytné používat pouze úřední jazyk.
13. Navrhovatel dále namítl **nezákonnost původně napadeného ochranného opatření z hlediska materiální podstaty omezení a způsobu jeho určení**. Uvedl, že zákaz vstupu části cizinců

na území ČR a podmiňování vstupu ostatních osob splněním stanovených podmínek není způsobitelným prostředkem k zabránění zavlečení nemoci v situaci, kdy tato nemoc se v ČR již téměř rok vyskytuje a šíří nekontrolovaným způsobem. Dle navrhovatele dochází již několik měsíců ke komunitnímu přenosu a nemoc COVID-19 překonalo již více než jeden milion a šest set tisíc lidí. Česká republika je v počtu nakažených i v počtu úmrtí jednou z nejpostiženějších zemí světa po přepočtu na 100 000 obyvatel, proto o zavlečení nemoci z jiných destinací do České republiky nelze hovořit. Nezákonost z hlediska materiální podstaty omezení a způsobu jeho určení shledává zejména v požadavku předložení Příjezdového formuláře i imunizovanými osobami, ale i v požadavku vyplnit registraci výlučně elektronicky a nutnosti předložení Příjezdového formuláře i po přicestování z tzv. „zelených“ zemí. Odpůrce sice při hodnocení rizika nákazy a z něj plynoucího stanovení povinností správně vychází z premisy, že „u plně očkovaných osob existuje velice nízké riziko, že se nakazí SARS-CoV-2, a v případě nákazy existuje velice nízké až nízké riziko, že by se při kontaktu nákaza přenesla na neočkovaného člověka“ a pro očkované osoby stanovuje výjimku z nařízených povinností, avšak tyto výjimky se nevztahují k nařízení povinnosti vyplnit a předložit Příjezdový formulář.

14. Z materiálního hlediska tak nemůže být podle navrhovatele opodstatněné po jednotlivci, který nemá povinnost testování ani samoizolace po vstupu na území České republiky poté, co strávil více než dvanáct hodin v jiném státě, požadovat, aby předkládal Příjezdový formulář orgánům ochrany veřejného zdraví. Takováto povinnost nemá žádnou relevanci k zamýšlené ochraně veřejného zdraví, materiálně není způsobitelná jakkoliv ovlivnit zavlečení nebo šíření nemoci a nepředstavuje ani nástroj pro identifikaci osob pro účely případné kontroly povinností spjatých se vstupem, když žádné takovéto povinnosti stanoveny nejsou. Stanovení povinnosti prokázání existence výjimky při hraniční nebo pobytové kontrole očkovacím certifikátem nebo certifikátem o prodělání nemoci je dostačujícím opatřením a současné požadování Příjezdového formuláře nemá z materiálního hlediska jakékoliv opodstatnění, a představuje tak nezákonné omezení.
15. Odpůrce při stanovení povinnosti předložit Příjezdový formulář imunizovanými osobami nerespektuje ani ustanovení bodu 22 Doporučení Rady (EU) 2020/1475 ze dne 13. října 2020 o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu COVID-19 (dále jen „**Doporučení Rady 2020/1475**“), na které v opatření odkazuje. V situaci, kdy ani není rozlišováno mezi cestami uvnitř schengenského prostoru a mimo něj, se tak povinnost předložení Příjezdového formuláře dostává i do konfliktu se základními východiskými uplatňovanými při překračování vnitřních hranic schengenského prostoru zakotvených v Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). Jeho díkce vede k jednoznačnému požadavku volného překračování vnitřních hranic bez nutnosti podrobovat se jakékoliv administrativě nebo systematické kontrole jejich překročení. Povinnost předložit Příjezdový formulář imunizovanými osobami však takovouto systematickou kontrolu (evidenci) osob překračujících vnitřní hranice představuje. Předložení Příjezdového formuláře, k němuž u imunizovaných osob dochází pouze z důvodu překročení hranice a nemá žádný ochranný účel ani ve vztahu k ochraně hranice ani ve vztahu k ochraně zdraví, právě takovýto nepřipustný formální úkon při překračování vnitřní hranice představuje.
16. Materiální podstata povinnosti předložení Příjezdového formuláře všem osobám, bez rozlišování rizika možného přenosu nemoci a nezbytnosti splnění dalších režimových opatření v případě imunizovaných osob dále podle navrhovatele nerespektuje požadavek zásahu do svobody pohybu a pobytu a práva na soukromí pouze na základě zákona a z důvodu ochrany stanoveného veřejného zájmu. Původní ochranné opatření tak v napadené části z hlediska materiální podstaty nerespektuje limity pro možné omezení svobody pohybu a pobytu a práva svobodného vstupu občanů na území ČR, čehož důsledkem je jeho nezákonnost. Nezákonost z hlediska materiální podstaty omezení a jejího určení lze shledat i v nedůvodnosti omezení práva na soukromí imunizovaných osob, které jsou povinné Příjezdový formulář předložit, když oprávněnost

shromažďování údajů nelze posuzovat formalisticky a dovodit ji pouze na základě toho, že ochranné opatření shromažďování údajů o osobách vstupujících na území České republiky umožňuje, ale je nezbytné přihlížet k účelu, pro který takovéto shromáždění údajů má být nezbytným. Ve vztahu k imunizovaným osobám, u kterých není vyžadováno plnění jakýchkoliv dalších povinností, účel shromažďování údajů o nich a údajů o jejich soukromí (místě pobývání v zahraničí nebo konkrétní adrese zdržování se po vstupu do ČR) dle navrhovatele absentuje. Navrhovatel má v této souvislosti za to, že nutnost poskytnout cestovatelskou anamnézu a adresy míst, kde se bude osoba po přicestování do České republiky zdržovat, je neoprávněným zásahem do soukromí imunizovaných osob, když v jejich případě není žádný důvod, aby veřejná moc takovéto informace zpracovávala a jakýmkoliv způsobem s nimi nakládala. K tomu navrhovatel dodal, že má za to, že ke zpracování údajů dochází ze strany odpůrce v rozporu se zákonem č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon č. 101/2000 Sb.**“).

17. Nezákonnost spatřoval navrhovatel též v požadavku předložení Příjezdového formuláře výlučně elektronicky, jak je uvedeno v článku III. bodu 3. původního ochranného opatření. Dle navrhovatele tak má jednotlivec vstup na území České republiky možnost oznámit pouze vzdáleným přístupem, přičemž musí též kromě telefonního čísla poskytnout i adresu elektronické pošty, na kterou mu následně má být vyplnění a odeslání elektronického formuláře potvrzeno. Po občanech vstupujících na území České republiky se tak požaduje výhradně elektronická komunikace pro možnost realizace jejich základního práva – práva vstupu na území České republiky. Napadené ochranné opatření tak klade na běžné občany nepřiměřené nároky na způsob jejich komunikace s orgány veřejné moci a nestanovuje žádnou alternativu, kterou by jednotlivec, jež nedisponuje potřebným technickým vybavením, mohl využít. Přitom žádná zákonná úprava neukládá soukromým osobám (nepodnikatelům) komunikovat s orgány veřejné moci v určité situaci výlučně elektronicky, proto takováto povinnost nemůže být uložena opatřením obecné povahy, které musí zákonné meze při stanovování povinnosti jeho adresátům respektovat a toliko je na určitém úseku úpravy konkretizovat. Stanovení povinnosti výlučně elektronické komunikace je tak opatřením nerespektujícím zákonné možnosti pro realizaci úkonu směřujícímu vůči správnímu orgánu tak, jak je uvádí § 37 odst. 4 zák. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“). Navrhovatel sice nerozporuje, že je odpůrce oprávněn pro Příjezdový formulář jako zvláštní formu podání stanovit zvláštní náležitosti i zvláštní způsob jeho podání, ale nesmí tím zpřísnit zákonnou úpravu a určit způsob splnění povinnosti způsobem, který není běžně dostupný všem adresátům stanovené povinnosti, a pro část z nich dokonce může představovat nepřekonatelnou překážku omezující vstup na území České republiky. Odpůrce tak diskriminuje osoby, které vzdálený přístup nemají možnost využít, když neumožňuje učinit oznámení i jinou dostupnou formou.
18. Nezákonný je dle navrhovatele rovněž požadavek předložení Příjezdového formuláře i při příjezdu ze „zelených“ zemí. Navrhovatel uvedl, že odpůrce v původním ochranném opatření při stanovování povinností spjatých se vstupem na území České republiky využívá tzv. „cestovatelský semafor“ a rozsah povinností stanovuje dle stanovené rizikovitosti státu, kde osoba vstupující na území České republiky po dobu delší než 12 hodin v posledních 14 dnech pobývala. K rozlišení stanovených povinností však nepřistupuje ve vztahu k zemím označovaným jako „zelené“ země, tj. státy s nízkým rizikem nákazy a jako „oranžové“ země, tj. se středním rizikem nákazy. Navzdory tomu, že „zelené“ země splňují dle odpůrcem stanovených kritérií charakteristické znaky, podle kterých v nich existuje pouze nízké riziko výskytu onemocnění COVID-19, nestanovuje při pobytu v nich podmínky mírnější než při vstupu ze zemí se středním rizikem, a Příjezdový formulář je nutné vyplnit i při příjezdu ze „zelených“ zemí. Dle navrhovatele je přitom cílem rozlišování mezi státy dle míry výskytu onemocnění COVID-19 právě zabránit nedůvodnému omezování cestování mezi státy, které riziko nepředstavují, a neklást tak zbytečné překážky omezující překročení hranic po pobytu v oblasti s nízkým rizikem nákazy. K tomu odkázal na bod 12 Doporučení Rady 2020/1475, který stanoví, že „*členské státy by*

*neměly omezovat volný pohyb osob cestujících do nebo z oblastí jiného členského státu klasifikovaných jako „zelené“ podle bodu 10<sup>c</sup>.* Odpůrce tedy na jedné straně přistoupil k mapování rizikových oblastí a jejich rozlišování dle rizika výskytu nemoci, ale fakticky nečiní žádný rozdíl mezi „zelenými“ a „oranžovými“ zeměmi a pro „zelené“ země nedůvodně stanovuje stejná omezení jako pro země „oranžové“, což popírá smysl citovaného doporučení.

19. Navrhovatel konečně namítal, že je původně napadené ochranné opatření **nezákonné pro nerespektování proporcionality** mezi omezením základních práv a ochranou veřejného statku. Zopakoval, že povinnost předložení Příjezdového formuláře u osob, které jsou z hlediska šíření nemoci považovány za nerizikové (tj. imunizovanými osobami), je nepřiměřenou administrativní zátěží, která postrádá jakýkoliv účel. Jedná se o opatření, které nerespektuje požadavek vhodnosti a potřebnosti omezení práv a svobod jednotlivce, přičemž ani z odůvodnění není zřejmý účel, pro který se poskytování informací od imunizovaných osob požaduje. Povinnost předložení Příjezdového formuláře nedůvodně omezuje vstup na území ČR stanovením povinnosti bez zákonného důvodu a existence relevantního účelu pro omezení základních práv a svobod v kontextu jejich ústavněprávních garancí v čl. 14 odst. 1 a 4 Listiny, a současně představuje i zásah do práva na soukromí zaručeného čl. 10 odst. 3 Listiny v důsledku neoprávněného shromažďování údajů o soukromí imunizovaných osob. Nařízená povinnost předložit Příjezdový formulář všemi osobami, bez rozlišování osob, jimž je ukládána některá z dalších příjezdových povinností a imunizovaných osob, pro které jsou stanoveny výjimky ze všech dalších povinností po příjezdu, neobstojí ve vztahu k imunizovaným osobám již v prvním kroku testu proporcionality, tj. při posouzení vhodnosti zvoleného opatření k dosažení zamýšleného účelu. Navrhovatel k tomu uvedl, že imunizované osoby mají podle původního ochranného opatření povinnost při vstupu na území ČR vyplnit a předložit Příjezdový formulář, avšak tato povinnost sama o sobě není způsobilá jakkoliv ovlivnit epidemickou situaci a šíření nemoci COVID-19. Předložení Příjezdového formuláře nemá žádný relevantní vliv na ochranu veřejného statku – zdraví obyvatelstva. Riziko zavlečení nebo šíření nemoci imunizovanou osobou je stejné bez ohledu na skutečnost, jestli Příjezdový formulář orgánům ochrany veřejného zdraví předloží nebo nikoliv. Nejedná se proto o nástroj, který by mohl být u imunizovaných osob k ochraně veřejného zdraví určen. Předložení Příjezdového formuláře imunizovanými osobami proto nemá představovat nezbytný zásah do svobody pohybu a pobytu a práva na soukromí. Požadavek předložení Příjezdového formuláře imunizovanými osobami tak nelze považovat za proporcionalní omezení jejich práv a svobod.

### III. Vyjádření odpůrce

20. Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 20. 8. 2021 uvedl, že původní ochranné opatření bude ochranným opatřením odpůrce ze dne 17. 8. 2021, zrušeno, a to s účinností od 23. 8. 2021. Z tohoto důvodu odpadl předmět řízení a nedojde-li k jeho změně, je na místě, aby soud návrh odmítl, pro případ připuštění změny petitu navrhl odpůrce zamítnutí návrhu pro jeho nedůvodnost.
21. Odpůrce ve vztahu k věcnému posouzení obsahu původního ochranného opatření zdůraznil základní principy, kterými je takový výjimečný postup veden a které shrnul zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010-73 tak, že soud musí dle odpůrce zejména *„velmi dbát na to, aby zachoval účel řízení před správními soudy, jimž je především poskytování ochrany individuálním veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob prostřednictvím přezkoumávání zákonnosti úkonů orgánů veřejné správy, a nesklouzl přitom pod pláštíkem provádění testu proporcionality k nabazování jejich činnosti a faktickému přebírání kompetencí, které jim zákon stanoví. Zajiště proto soud vždy postihne ty případy, kde by přijaté opatření bylo projevem zjevné libovůle či šlo o případ diskriminace, v ostatních bodech jsou však na místě ohledy na celkový kontext té které věci a určitá zdrženlivost při úvahách o nutnosti soudního zásahu. V praxi by tak měl soud v rámci testu proporcionality postihovat víceméně pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření, která jsou jen formálně v souladu se zákonem,*



*nikoliv však případy, kdy v rámci zákona je možné vícero řešení daného problému a soud pouze dospěje k závěru, že lepší by bylo jiné řešení než v dané věci příslušným orgánem přijaté.“*

22. Dále odpůrce uvedl, že představuje dle zákona o ochraně veřejného zdraví vrcholný orgán ochrany veřejného zdraví v České republice. V této souvislosti též vede soustavu krajských hygienických stanic, jimž je nadřízen a jejich působnost vykonává, má-li být vykonávána na území celé České republiky. Současně má k dispozici zejména Státní zdravotní ústav („SZÚ“) coby příspěvkovou organizaci ve své přímé řídicí působnosti a Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR („ÚZIS“) coby jím zřizovanou organizační složku státu.
23. Odpůrce má obecně za to, že situaci týkající se zcela nové a bezprecedentní epidemie mimořádně nebezpečného koronaviru SARS-CoV-2 je třeba posuzovat komplexně. To platí mimo jiné i proto, že 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, pokud předpokládá a stanoví, že „epidemické“ opatření obecné povahy se vydává „bez řízení o návrhu opatření obecné povahy“. Proto všechna opatření odpůrce zásadně činí na základě všech dostupných (i když omezených) znalostí, které jsou o viru známy v době činění jednotlivých opatření (*best practice*), při vědomí, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné, a že 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. Princip proporcionality tedy odpůrce při přijímání mimořádných a ochranných opatření 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 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 ta, která 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. Odpůrce zohledňuje rovněž to, že zatímco tato omezení jsou dočasná, mohlo by explozivní rozšíření infekce COVID-19 vést k závažným dočasným i trvalým zdravotním následkům velké části populace a k úmrtí desetitisíců až statisíců osob.
24. K námitce absence pravomoci a překročení věcné působnosti odpůrce uvedl, že touto problematikou se již Městský soud v Praze opakovaně zabýval, přičemž nikdy neshledal, že by odpůrce při vydávání ochranných opatření, která upravují podmínky pro vstup na území ČR, překročil svou pravomoc nebo věcnou působnost. K polemizaci navrhovatele s výkladem pojmu „zavlečení“ tak, jak jej učinil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 31. 3. 2021, č. j. 18 A 16/2021 - 149, odpůrce uvedl, že s výkladem městského soudu, podle něhož se zavlečením rozumí „nejen případ, kdy se takové onemocnění na území ČR vůbec nevyskytuje, nebo vyskytuje jen v malé míře, kdy nedochází k jeho šíření, ale i jakýkoli případ importu onemocnění ze zahraničí, a to i za situace, kdy na území ČR dochází k jeho nekontrolovanému komunitnímu šíření. I ve vztahu k takovému okruhu případů totiž nelze vyloučit závěr o naplnění rozsahu a obsahu neurčitého pojmu „zavlečení“ ve smyslu importu případu onemocnění, jehož zdroj nákazy se nachází mimo ČR“, zcela ztotožňuje.
25. Rovněž problematikou vedení spisu ve věci ochranných opatření se již soud opakovaně zabýval a neshledal, že postup odpůrce byl nezákonný. Ostatně toto uznává i navrhovatel v rámci svého návrhu. K tomu odpůrce dodal, že veškeré podklady jsou uvedeny v odůvodnění napadeného ochranného opatření. Ani judikatura Nejvyššího správního soudu v obdobných věcech týkajících se mimořádných opatření nedospěla k závěru, že nezaložení podkladu či podkladů, z nichž

odpůrce vycházel, do správního spisu zakládá nezákonnost. Nejvyšší správní soud sice měl konstatovat, že se jedná o procesní pochybení, samo o sobě ale nezpůsobuje nezákonnost přezkoumávaného opatření (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 As 301/2020 – 147, ze dne 14. 3. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 – 133, ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021 – 112, nebo ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 Ao 12/2021 – 81).

26. Ke skutečnosti, že je Příjezdový formulář možné vyplnit pouze elektronicky, odpůrce uvedl, že mu není zřejmý žádný jiný jednodušší způsob, jak před příjezdem do ČR notifikovat krajskou hygienickou stanici. Notifikace prostřednictvím telefonického hovoru by znamenala nutnost zřídit u každé krajské hygienické stanice speciální telefonní linku a zaměstnat několik lidí, kteří by byli schopni přijímat informace o těch, co přijíždí do ČR, protože v důsledku špatného signálu či jiných technických potíží může být špatně rozumět a údaje by pak mohly být zaznamenány nesprávně. Pokud jde o možné řešení prostřednictvím zastupitelských úřadů, tento způsob kromě nutnosti navštívit daný úřad přináší také kromě problémů s vytížením stávajících zaměstnanců úřadu (či potřebou zaměstnat nové) rovněž problémy s ochranou předávaných údajů, které by v takovém případě zpracovával kromě hygienické stanice právě i daný zastupitelský úřad.
27. K námitce navrhovatele, že Příjezdový formulář mají povinnost předložit i „imunizované“ osoby, odpůrce uvedl, že i v případě těchto osob existuje riziko (i když relativně nízké), že se nakazí, či že se od nich nakazí někdo další, a tedy vyplnění a předložení Příjezdového formuláře slouží pro případné trasování. Odpůrce je pak toho názoru, že uložení této povinnosti všem, kteří se vrací do ČR (tedy i „imunizovaným“ osobám), je vhodné opatření, neboť díky vyplněnému formuláři je možné lépe trasovat další potenciálně nakažené, a tím zabránit dalšímu šíření viru. Co se týče potřebnosti opatření, má odpůrce za to, že povinnost vyplnit Příjezdový formulář je opatření, které omezuje adresáty této povinnosti jen naprosto minimálně, a v tomto ohledu má odpůrce rovněž za to, že vzhledem k minimálnímu zásahu do práv, kterým je uložení povinnosti vyplnit formulář ve srovnání se zájmem na ochranu života a zdraví, splňuje toto opatření i kritérium přiměřenosti. Pokud navrhovatel vytýká odpůrci, že předložení Příjezdového formuláře je v konfliktu s právem EU, konkrétně s východiskem 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 „**nařízení o GDPR**“), odpůrce uvedl, že aktuální i jemu předcházející ochranná opatření vycházejí z koordinovaného postupu na úrovni Evropské unie.
28. K rozsahu zpracovávaných osobních údajů v Příjezdovém formuláři odpůrce uvedl, že nařízení o 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. Navrhovatelem zmiňované údaje (místo pobytu a druh použitého dopravního prostředku) mají být údaji nezbytnými 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 v karanténě a chránit tím společnost, a tedy je toto zpracování osobních údajů nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu, a tedy v souladu s nařízením o GDPR.
29. Pokud jde o výhrady navrhovatele k omezení ústavního práva na svobodu pohybu a pobytu, odpůrce odkázal na odůvodnění aktuálně platného a od 23. 8. 2021 účinného opatření, v němž se odpůrce omezení tohoto práva věnuje, přičemž odpůrce provedl rovněž nezbytný test proporcionality. Z odůvodnění je také zřejmé, jaký je účel předmětného opatření a jak odpůrce reflektoval dřívější závěry Městského soudu v Praze.

#### IV. Další podání účastníků řízení, návrhem napadené ochranné opatření

30. **Podáním ze dne 23. 8. 2021** navrhovatel reagoval na vydání ochranného opatření ze dne 17. 8. 2021 a navrhl, aby soud připustil rozšíření návrhu i o zrušení nově přijatého ochranného opatření ze dne 17. 8. 2021, upravujícího stejnou problematiku. Uvedl, že konkrétně ke zrušení navrhuje článek I. bod I.2 písm. a), článek I. bod I.4 písm. a), článek I. bod I.6 písm. a), článek I. bod I.8 písm. a), v článku I. bodu I.3 text „bod I.2 písm. b) dále“, v článku I. bodu I.5 text „bod I.4 písm. b), d) a e) dále“, v článku I. bodu I.7 text „bod I.6 písm. b), d) a e) dále“, a v článku I bodu I.9 text „s výjimkou povinností vztahujících se k Příjezdovému formuláři“. Nově napadené části ochranného opatření ze dne 17. 8. 2021 mají dle navrhovatele upravovat totožnou problematiku jako část původně napadeného ochranného opatření a argumentace obsažená v návrhu na zahájení řízení je přílehlavá i ve vztahu k napadené části ochranného opatření ze dne 17. 8. 2021. Znění části navrhované ke zrušení je úplně totožné s částí navrhovanou ke zrušení u původního ochranného opatření, když mírně modifikováno bylo toliko odůvodnění ochranného opatření. Navrhovatel také výslovně zdůraznil, že se domáhá přezkumu i ve vztahu ke zrušenému ochrannému opatření ze dne 30. 7. 2021.
31. Předmětná podání navrhovatele, jakož i následné usnesení o připuštění změny návrhu (srov. níže) bylo zasláno na vědomí i odpůrci. Ten se ve lhůtě stanovené soudem nevyjádřil.
32. Navrhovatel následně dne **31. 8. 2021** zaslal soudu **repliku k vyjádření odpůrce**. V ní nad rámec argumentace ve svém původním návrhu uvedl, že ohledně proporcionality opatření odpůrcem citovaná část rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010-73, neuvádí komplexně principy, na které citované rozhodnutí odkazuje. Na odpůrcem citovanou část rozsudku navazují další v něm vyslovené principy přezkumu, když soud uvádí že *„zkoumá, zda dotyčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetřivějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to důvodem pro zrušení...“*. Odpůrcem uvedená citace je tak jen účelově vytržena z konceptu v rozhodnutí uvedených principů přezkumu opatření obecné povahy.
33. Rovněž skutečnost, že odpůrce představuje vrcholný orgán ochrany veřejného zdraví, neznamená, že jím přijaté napadené ochranné opatření je v napadené části přiměřené. Argumentace jeho odborným úsudkem při řešení otázky proporcionality není dle navrhovatele namístě, protože samotný odborný úsudek a poznatky o vývoji epidemie nepostačují k posouzení proporcionality odpůrcem přijatého opatření a je nezbytné též zvažovat závažnost a rozsah zásahů do individuálních práv jednotlivců. Z argumentace odpůrce je pak dle navrhovatele zjevné, že při posuzování proporcionality zájem na ochraně veřejného zdraví klade nad zájem na ochraně jakýchkoliv jiných práv a svobod jednotlivců, a to bez ohledu na rozsah, v jakém jsou konkurující si zájmy ohroženy. Test proporcionality však vyžaduje právě vyvažování mezi konkurujícími si zájmy s ohledem na konkrétní povinnosti ukládané jejím adresátům a jejich dopady do oblasti práv a svobod a nemůže být založený na prioritě ochrany veřejného zdraví bez zvažování konkrétního rizika jeho ohrožení v situaci, kdy by konkrétní opatření nebylo přijato, a bez jeho poměrování s intenzitou zásahů do dalších základních práv a svobod jednotlivců s přijatým opatřením (povinností) spjatých. Odpůrce tak svým vyjádřením jen prokazuje, že nedokáže správní postupy a rozhodování při přijímání správních aktů propojit s ústavněprávními principy a požadavky, jež jsou kladené na orgány veřejné moci právními normami na ústavní úrovni.
34. Odpůrce dle navrhovatele současně při vydání ochranného opatření v napadené části nepostupoval tak, aby v každém jednotlivém případě docházelo jen k takovému omezení základního práva, které je nutné a lze je spravedlivě uložit tak, aby byl ještě naplněn účel omezení. Nezvažoval, zda se jedná o omezení vhodné, potřebné (nutné) a přiměřené (v úzkém smyslu) k

tomu, aby byl dosažen ústavně aprobovaný cíl. Zejména u povinnosti vyplnění Příjezdového formuláře imunizovanými osobami bez dalších, na vyplnění navazujících konotací, věcnou souvislost s kýženým účelem (ochranou zdraví) postrádá. Potřebnost (nezbytnost) zásahu též předpokládá, že k dispozici není žádný mírnější a přitom stejně vhodný prostředek, což odpůrce vůbec nezvažoval i ve vztahu k ostatním (neimunizovaným) osobám stran určení způsobu, jakým má být formulář vyplněný, tj. při stanovení pouze elektronické formy komunikace.

35. K nutnosti podat Příjezdový formulář pouze elektronicky navrhovatel dodal, že odpůrce ve svém vyjádření uvádí, že mu „*není zřejmý žádný jiný jednodušší způsob, jak před příjezdem do ČR notifikovat krajskou hygienickou stanici*“, a dále popisuje komplikace, jaké by pro krajské hygienické stanice vznikly v situaci, kdy by splnění povinnosti bylo vyžadované telefonicky, nebo komplikace v případě, kdy by splnění povinnosti bylo řešeno přes zastupitelské úřady. Tyto argumenty odpůrce ani jím zvažované „jiné“ řešení povinnosti předložení Příjezdového formuláře ale nepředstavují argumentaci k namítané nezákonnosti určení způsobu komunikace s orgány veřejné moci, ale pouze úvahu o dalším nezákonném postupu, který byl odpůrcem zvažován. Úlohou odpůrce při stanovení povinnosti učinit podání krajské hygienické stanici prostřednictvím Příjezdového formuláře není hledat řešení, které je pro krajské hygienické stanice nejjednodušším, ale stanovit řešení, které respektuje zákonnou úpravu formy podání správnímu orgánu, co nejmenší intenzitou zasahuje do práv a povinností jednotlivců a nediskriminuje některé skupiny jednotlivců. Rozhodování odpůrce nemá být založeno na snaze zjednodušit práci orgánům ochrany veřejného zdraví, ale na principu ukládání povinností pouze v nezbytném rozsahu, tj. minimalizaci zásahů do práv a povinností jednotlivce, při zachování rovného přístupu.
36. K tomu navrhovatel ve shodě se svým původním návrhem zopakoval, že odpůrce tím, že umožnil splnění povinnosti předložit Příjezdový formulář pouze jedním ze zákonných způsobů podání, zúžil zákonem stanovené možnosti formy podání a ochranné opatření tak vybočuje z mezí stanovených zákonem v neprospěch adresátů stanovené povinnosti, když ukládá fyzickým osobám (nepodnikatelům) komunikovat se správním úřadem výlučně elektronicky. To diskriminuje osoby, které elektronickou komunikaci nevyužívají a technickými prostředky k ní nezbytnými a potřebnou konektivitou nedisponují, ale též klade nepřiměřené požadavky na ty občany, kteří se pouze rozhodli s orgány veřejné moci elektronicky nekomunikovat a nesdělovat tak orgánům veřejné moci své údaje vyžadované při datové komunikaci. Postup odpůrce tak nerespektuje stávající právní úpravu, která nutnost výlučně elektronické komunikace pro fyzické osoby (nepodnikatele) v žádném právním předpisu na zákonné úrovni nestanovuje. Pokud si je odpůrce vědom skutečnosti, že splnění jím stanovené povinnosti, tj. předložení Příjezdového formuláře, není schopen zprocesovat, tj. nemá personální nebo materiální kapacity pro přijímání podání v zákoně stanoveným způsobem, nemůže tuto neschopnost řešit omezením práv adresátů povinnosti, a klást na ně neodůvodněné nároky. Je na odpůrci, aby při stanovení povinnosti učinit podání správnímu orgánu, rozsah adresátu této povinnosti určil způsobem, který jednak bude respektovat zákonnou úpravu formy podání jednotlivce učiněného správnímu orgánu, ale i schopnosti orgánu, kterému je podání určeno, potřebným způsobem takovéto podání zpracovat.
37. K nutnosti předložit Příjezdový formulář i „imunizovanými“ osobami navrhovatel uvedl, že argument odpůrce, že předložení Příjezdového formuláře považuje za vhodné opatření, protože „*díky vyplněnému formuláři je možné lépe trasovat další potenciálně nakažené a tím zabránit dalšímu šíření viru*“, není obsažen v odůvodnění napadeného ochranného opatření. Spornou je pak dle navrhovatele vůbec možnost využití informací uvedených ve formuláři k trasování, když z údajů uvedených v Příjezdovém formuláři, zejména v případě individuální dopravy, není možné zjistit údaje relevantní pro trasování, tj. identifikovat rizikový kontakt. Nadto, v situaci, kdy by i trasováním byl zjištěn rizikový kontakt, ale jednalo by se o osobu imunizovanou, karanténa se nenařizuje. Odpůrce na svých oficiálních webových stránkách k onemocnění COVID-19 informuje, že „*do karantény nemusíte nastoupit ani po rizikovém kontaktu, pokud jste prošli očkováním proti onemocnění covid-19 (Pokud jste dostali dvou dávkovou vakcínu, musíme mít min. 14 dnů po druhé dávce.*

*Pokud jste obdrželi jedno dávkovou vakcínu, už 14 dní po této dávce jste považováni za naočkované.) a do 14 dnů od rizikového kontaktu se u vás neprojeví žádné příznaky onemocnění. Do karantény také nastoupit nemusíte, pokud nemáte příznaky onemocnění a v uplynulých 180 dnech jste měli pozitivní výsledek testu a absolvovali nařízenou izolaci.“ Předložení formuláře imunizovanými osobami tak nemá vliv na šíření nemoci, když není spojeno s nutností podstoupení testu nebo samoizolace, a i v případě, kdy by sloužil k trasování, jak nově tvrdí odpůrce, není imunizované osobě nařizována karanténa, tedy ani případné vytrasování takovéto osoby nebude mít na šíření nemoci žádný vliv.*

38. K tomu navrhovatel dodal, že zásah do práv a svobod jednotlivce, který představuje povinnost vyplnit Příjezdový formulář imunizovanými osobami, nelze spojovat se samotným vyplněním formuláře, jeho časovou nebo obsahovou (ne)náročností, jak konstatuje odpůrce, když zásah spočívá zejména v nedůvodném poskytování soukromých údajů adresátů povinnosti, jejichž vyžadování ze strany orgánu veřejné moci není důvodné a není způsobilé ovlivnit šíření epidemie. Návrhem namítaný neproporcionální zásah do práv a svobod jednotlivce nepředstavuje ztráta času nebo intelektuální zátěž při vyplnění formuláře, jak se domnívá odpůrce, ale zásah do svobody pohybu a pobytu omezováním vstupu na území ČR určením nedůvodné povinnosti imunizovaným osobám a zásah do práva na soukromí vyžadováním a shromažďováním a uchováváním jejich osobních údajů a údajů o jejich soukromí (jméno, příjmení, datum narození, rodné číslo, číslo pasu nebo občanského průkazu, číslo telefonu, emailová adresa, místo pobývání v zahraničí, konkrétní adrese zdržování se po vstupu do ČR nebo používaném dopravním prostředku, datum přicestování, informace o spolucestujících mladších než 18 let). Vyžadované údaje umožňují osobu nejen identifikovat, ale i lokalizovat a v některých případech dovést i ekonomickou nebo společenskou identitu, umožňující i její profilování, což právo na soukromí zasahuje značnou intenzitou.
39. Ke zpracování osobních údajů navrhovatel dále dodal, že článek 5 odst. 1 písm. b) nařízení o GDPR vyžaduje, aby osobní údaje byly shromažďovány pro určitý, výslovně vyjádřený a legitimní účel. Tento požadavek u osobních údajů zpracovávaných krajskými hygienickými stanicemi a Ministerstvem zdravotnictví získaných po vyplnění Příjezdového formuláře není naplněn. Z ochranného opatření není zcela jasné, k jakému účelu shromažďování a zpracování osobních údajů zvláštní kategorie přesně slouží, a odpůrce nejen že neprovedl test proporcionality, ale ani neodůvodnil, proč má být jim stanovená oznamovací povinnost vůči krajským hygienickým stanicím splněna, a za jakým účelem jsou tedy osobní údaje poskytovány, resp. k jakému úkolu orgánu veřejné moci mají sloužit. Odpůrce žádným způsobem nevymezil účel zpracování a jeho rozsah, popř. další omezení z hlediska zachování práv subjektů údajů (tj. osob vstupujících na území ČR) a neposkytl k tomu přezkoumatelným způsobem vysvětlení v odůvodnění ochranného opatření, s nímž by bylo možné v řízení relevantně polemizovat. Tvrzení o využití údajů k trasování podávané toliko ve vyjádření odpůrce k návrhu na zahájení řízení nelze v tomto směru podle navrhovatele považovat za dostačující.
40. K omezení ústavního práva na svobodu pohybu a pobytu navrhovatel k vyjádření odpůrce uvedl, že tento ani v novém ochranném opatření ze dne 17. 8. 2021 nepřistoupil k odůvodnění zásahu do svobody pohybu a pobytu v důsledku stanovené povinnosti podání Příjezdového formuláře. Incidence případu importů ze zahraničí nemá žádný vztah ke stanovené povinnosti předložit formulář imunizovanými osobami ani stran povinnosti jeho podání výlučně elektronickou formou. Zjištění počtu importu nákazy je spjato s povinností testování, nikoliv s povinností odeslat Příjezdový formulář. Odeslání Příjezdového formuláře imunizovanými osobami na identifikaci nakažených osob po příjezdu ze zahraničí nic nezmění, protože tyto povinnosti testování nepodléhají. Stejně tak by na import nákazy nemělo žádný vliv respektování zákonné úpravy podání adresovaného správním orgánu a umožnění učinit podání Příjezdového formuláře i v jiné, než výlučně elektronické formě. Návrhem namítané nedostatky odůvodnění tak nebyly ani nově přijatým ochranným opatřením odstraněny a ani z odůvodnění aktuálně účinného opatření není seznatelné, proč by vyplnění a předložení Příjezdového formuláře mělo

být z hlediska proporcionality do práv a svobod jednotlivce opatřením vhodným, potřebným a přiměřeným.

41. **Podáním ze dne 1. 9. 2021** navrhovatel reagoval na vydání ochranného opatření ze dne 30. 8. 2021 a navrhl, aby soud připustil rozšíření návrhu i o zrušení nově přijatého ochranného opatření ze dne 30. 8. 2021, upravujícího stejnou problematiku. Uvedl, že konkrétně ke zrušení navrhuje článek I. bod I.2 písm. a), článek I. bod I.4 písm. a), článek I. bod I.6 písm. a), článek I. bod I.8 písm. a), článek I. bod I.3 v textu „bod I.2 písm. b) dále“, článek I. bod I.5 v textu „bod I.4 písm. b), d) a e) dále“, článek I. bod I.7 v textu „bod I.6 písm. b), d) a e) dále“ a článek I. bod I.9 v textu „s výjimkou povinností vztahujících se k Příjezdovému formuláři“. Nově napadené části ochranného opatření ze dne 30. 8. 2021 mají dle navrhovatele upravovat totožnou problematiku jako část původně napadeného ochranného opatření a argumentace obsažená v návrhu na zahájení řízení je přílehlavá i ve vztahu k napadené části ochranného opatření ze dne 30. 8. 2021. Znění části navrhované ke zrušení je úplně totožné s částí navrhovanou ke zrušení u původního ochranného opatření, když mírně modifikováno bylo toliko odůvodnění ochranného opatření. Navrhovatel také výslovně zdůraznil, že se domáhá přezkumu i ve vztahu ke zrušenému ochrannému opatření ze dne 30. 7. 2021 a zrušenému ochrannému opatření ze dne 23. 8. 2021.
42. **Podáním ze dne 15. 9. 2021** navrhovatel reagoval na vydání ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021 a navrhl, aby soud připustil rozšíření návrhu i o zrušení nově přijatého ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021, upravujícího stejnou problematiku. Uvedl, že konkrétně ke zrušení navrhuje článek I. bod I.2 písm. a), článek I. bod I.4 písm. a), článek I. bod I.6 písm. a), článek I. bod I.8 písm. a), článek I. bod I.3 v textu „bod I.2 písm. b) dále“, článek I. bod I.5 v textu „bod I.4 písm. b), d) a e) dále“, článek I. bod I.7 v textu „bod I.6 písm. b), d) a e) dále“ a článek I. bod I.9 v textu „s výjimkou povinností vztahujících se k Příjezdovému formuláři“. Nově napadené části ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021 mají dle navrhovatele upravovat totožnou problematiku jako část původně napadeného ochranného opatření a argumentace obsažená v návrhu na zahájení řízení je přílehlavá i ve vztahu k napadené části ochranného opatření ze dne 10. 9. Znění části navrhované ke zrušení je úplně totožné s částí navrhovanou ke zrušení u původního ochranného opatření, když mírně modifikováno bylo toliko odůvodnění ochranného opatření. Navrhovatel také výslovně zdůraznil, že se domáhá přezkumu i ve vztahu ke zrušenému ochrannému opatření ze dne 30. 8. 2021.
43. Odpůrce v reakci na vydání ochranných opatření odpůrce ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-120/MIN/KAN, a ze dne 29. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-121/MIN/KAN, jimiž bylo postupně (nikoliv však ve výroku nyní posuzovaném soudem) měněno napadené ochranné opatření ze dne 10. 9. 2021 svými podáními ze dne 30. 9. 2021 a 1. 10. 2021 upřesnil žalobní petit v označení návrhem napadeného ochranného opatření tak, že navrhoval zrušení článku I. bodu I.2 písm. a), článku I. bodu I.4 písm. a), článku I. bodu I.6 písm. a), článku I. bodu I.8 písm. a), článku I. bodu I.3 v textu „bod I.2 písm. b) dále“, článku I. bodu I.5 v textu „bod I.4 písm. b), d) a e) dále“, článku I. bodu I.7 v textu „bod I.6 písm. b), d) a e) dále“, článku I. bodu I.9 v textu „s výjimkou povinností vztahujících se k Příjezdovému formuláři“, ochranného opatření odpůrce ze dne 10. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN, ve znění ochranného opatření odpůrce ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-120/MIN/KAN, a ve znění ochranného opatření odpůrce ze dne 29. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-121/MIN/KAN.
44. Článek I. bod I.2 ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021 nařizuje *„všem osobám, které pobývaly déle než 12 hodin v posledních 14 dnech na území států, které jsou na seznamu zemí s nízkým nebo se středním rizikem výskytu onemocnění COVID-19 dle bodu III.1,*
- a) před vstupem na území České republiky předložit vyplněný Příjezdový formulář uvedený v bodě III. 3,*
- b) 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,*

*c) předložit na vyžádání při hraniční nebo pobytové kontrole doklad o vyplnění Příjezdového formuláře (oznámení) nebo písemné prokázání, že se na danou osobu vztahuje výjimka dle tohoto ochranného opatření.“*

45. Podle článku I. bodu I.3 ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021 „*bod I.2. neplatí pro osoby uvedené v bodě I.10, není-li dále stanoveno jinak, a bod I.2 písm. b) dále neplatí pro:*

- a) očkované osoby s národním certifikátem o provedeném očkování podle bodu III.5,*
- b) očkované osoby s národním certifikátem o dokončeném očkování podle bodu III.6 a*
- c) osoby, které prodělaly onemocnění COVID-19 dle bodu III.9.“*

46. Článek I. bodu I.4 ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021 nařizuje „*všem osobám, které pobývaly déle než 12 hodin v posledních 14 dnech na území států které jsou na seznamu zemí s vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19 dle bodu III.1,*

- a) před vstupem na území České republiky předložit vyplněný Příjezdový formulář uvedený v bodě III.3,*
- b) před vstupem na 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); povinnost disponovat testem na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 se nevztahuje na:*

*i) držitele diplomatické nóty vydané Ministerstvem zahraničních věcí České republiky o nemožnosti zajištění testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 mimo území České republiky, a*

*ii) občany České republiky a jejich spolucestující rodinné příslušníky podle bodu II.2 písm. e) s vydaným povolením k přechodnému pobytu na území České republiky, necestují-li hromadným dopravním prostředkem,*

*iii) občany Evropské unie s vydaným potvrzením o přechodném pobytu na území České republiky, necestují-li hromadným dopravním prostředkem,*

*iv) cizince s povolením k trvalému pobytu na území České republiky vydaném Českou republikou, necestují-li hromadným dopravním prostředkem;*

*c) předložit na vyžádání při hraniční nebo pobytové kontrole doklad o vyplnění Příjezdového formuláře (oznámení), test na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 podle písmene b) nebo písemné prokázání, že se na danou osobu vztahuje výjimka dle tohoto ochranného opatření,*

*d) nejdříve 5. den, nejpozději však 14. den od vstupu na území České republiky se podrobit RT-PCR testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2, a to, pokud orgán ochrany veřejného zdraví zcela výjimečně v individuálních případech nerozhodl o jiných karanténních opatřeních v souladu se zákonem č. 258/2000 Sb. a o délce těchto opatření,*

*e) podrobit se do doby výsledku RT-PCR testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 dle písmene d) a samoizolaci podle bodu III.10.“*

47. Podle článku I. bodu I. 5 ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021 „*bod I.4 neplatí pro osoby uvedené v bodě I.10, není-li dále stanoveno jinak, a bod I.4 písm. b), d) a e) dále neplatí pro:*

- a) očkované osoby s národním certifikátem o provedeném očkování podle bodu III.5,*
- b) očkované osoby s národním certifikátem o dokončeném očkování podle bodu III.6 a*
- c) osoby, které prodělaly onemocnění COVID-19 dle bodu III.9.“*

48. Článek I. bod I.6 ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021 nařizuje „všem osobám, které pobývaly déle než 12 hodin v posledních 14 dnech na území států, které jsou na seznamu zemí s velmi vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19 dle bodu III.1,

a) před vstupem na území České republiky předložit vyplněný Příjezdový formulář uvedený v bodě III.3,

b) před vstupem na 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); povinnost disponovat testem na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 se nevztahuje na

i) držitele diplomatické nóty vydané Ministerstvem zahraničních věcí České republiky o nemožnosti zajištění testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 mimo území České republiky, a

ii) občany České republiky a jejich spolucestující rodinné příslušníky podle bodu II.2 písm. e) s vydaným povolením k přechodnému pobytu na území České republiky, necestují-li hromadným dopravním prostředkem,

iii) občany Evropské unie s vydaným potvrzením o přechodném pobytu na území České republiky, necestují-li hromadným dopravním prostředkem,

iv) cizince s povolením k trvalému pobytu na území České republiky vydaném Českou republikou, necestují-li hromadným dopravním prostředkem;

c) předložit na vyžádání při hraniční nebo pobytové kontrole doklad o vyplnění Příjezdového formuláře (oznámení), test na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 podle písmene b) nebo písemné prokázání, že se na danou osobu vztahuje výjimka dle tohoto ochranného opatření,

d) nejdříve 5. den, nejpozději však 14. den od vstupu na území České republiky se podrobit RT-PCR testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2, a to, pokud orgán ochrany veřejného zdraví zcela výjimečně v individuálních případech osob nerozhodl o jiných karanténních opatřeních v souladu se zákonem č. 258/2000 Sb. a o délce těchto opatření,

e) podrobit se do doby výsledku RT-PCR testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 dle písmene d) samoizolaci podle bodu III.10.“

49. Podle článku I. bodu I.7 ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021 „bod I.6 neplatí pro osoby uvedené v bodě I.10, není-li dále stanoveno jinak, a bod I.6 písm. b), d) a e) dále neplatí pro

a) očkované osoby s národním certifikátem o provedeném očkování podle bodu III.5,

b) očkované osoby s národním certifikátem o dokončeném očkování podle bodu III.6 a

c) osoby, které prodělaly onemocnění COVID-19 dle bodu III.9.“

50. Článek I. bod I. 8 ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021 nařizuje „všem osobám, které pobývaly déle než 12 hodin v posledních 14 dnech na území států, které jsou na seznamu zemí s extrémním rizikem výskytu onemocnění COVID-19 dle ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví České republiky,

a) před vstupem na území České republiky předložit vyplněný Příjezdový formulář uvedený v bodě III.3,

b) před vstupem na území České republiky disponovat:

i) 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; povinnost disponovat testem na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 se nevztahuje na držitele diplomatické nóty vydané Ministerstvem zahraničních věcí České republiky o nemožnosti zajištění testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 mimo území České republiky,

ii) potvrzením o rezervaci na RT-PCR test na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2, který bude proveden do 24 hodin od vstupu na území České republiky,

c) předložit na vyžádání při hraniční nebo pobytové kontrole doklad o vyplnění Příjezdového formuláře (oznámení), test na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 podle písmene b) bod i) nebo písemně prokázání, že se na danou osobu vztahuje výjimka dle bodu I.9;

d) do 24 hodin od vstupu na území České republiky se podrobit RT-PCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2,

e) nejdříve 10. den, nejpозději však 14. den od vstupu na území České republiky se podrobit RT-PCR testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2, a to, pokud orgán ochrany veřejného zdraví zcela výjimečně v individuálních případech osob nerozhodl o jiných karanténních opatřeních v souladu se zákonem č. 258/2000 Sb. a o délce těchto opatření,

f) podrobit se do doby výsledku RT-PCR testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 dle písmene e) samoizolaci podle bodu III.10,

g) v situacích dle bodu III.10 vždy při opuštění bydliště nosit respirátor nebo obdobný prostředek (bez výdechového ventilu) naplňující minimálně všechny technické podmínky a požadavky (pro výrobek), včetně filtrační účinnosti alespoň 94 % dle příslušných norem (např. FFP2, KN 95), a to po dobu 14 dní po vstupu na území České republiky.“

51. Podle článku I. bodu I. 9 ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021 „bod I.8 neplatí pro pracovníky mezinárodní dopravy, pokud je důvod vstupu doložen odpovídajícím dokumentem, osoby do dovršení 6 let věku, a s výjimkou povinností vztahujících se k Příjezdovému formuláři pro

a) osoby uvedené v bodě I.11,

b) očkované osoby s národním certifikátem o provedeném očkování podle bodu III.5,

c) očkované osoby s národním certifikátem o dokončeném očkování podle bodu III.6 a

d) osoby, které prodělaly onemocnění COVID-19 dle bodu III.9,

e) osoby uvedené v bodě II.3 písm. e); pro tyto osoby neplatí pouze bod I.8 písm. b) bod ii) a písm. d) až g) a jsou povinny se po vstupu na území České republiky před zahájením uvedených činností podrobit RT-PCR testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 a před zahájením uvedených činností disponovat negativním výsledkem provedeného testu.“

52. Článek III. bod 3 ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021 pak vymezuje, že „splnění povinností 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.“

## V. Posouzení návrhu Městským soudem v Praze

### V.A K podmínkám řízení – povaha ochranného opatření

53. Předtím, než soud mohl přistoupit k meritornímu posouzení návrhu, musel nejdříve posoudit, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení, respektive zdali je podaný návrh přípustný.

54. V tomto ohledu soud především zdůrazňuje, že mezi účastníky není sporné, že původně i později napadená ochranná opatření (ochranné opatření ze dne 30. 7. 2021, ze dne 17. 8. 2021, ze dne 30. 8. 2021 a ze dne 10. 9. 2021) jsou opatřeními obecné povahy (a jsou tak projednatelná v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s.). Ani soud nemá žádné pochybnosti o tom, že všechna ochranná opatření jsou opatřeními obecné povahy, k čemuž lze poukázat především na § 94a odst. 2 ve spojení § 80 odst. 1 písm. h) a § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, z nichž je zjevné, že ochranné opatření nařizované postupem podle § 68 odst. 1 citovaného zákona je vydáváno formou opatření obecné povahy. Právě uvedené závěry byly potvrzeny rovněž ve věci přezkumu týkajícího se dříve vydaných ochranných opatření přijatých v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, a to včetně ochranného opatření odpůrce upravujícího vstup na území ČR v souvislosti s onemocněním COVID-19 (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 1. 2021, č. j. 5 A 126/2020 – 150 a rozsudek téhož soudu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 18 A 16/2021 - 149).

### ***V.B Ke změnám návrhu***

55. Soud přitom v rámci zkoumání podmínek řízení nemohl ponechat bez povšimnutí, že původně napadené ochranné opatření bylo zrušeno, stejně jako bylo zrušeno na ně navazující a je nahrazující ochranné opatření ze dne 17. 8. 2021. V tomto ohledu soud k vývoji regulace práv a povinností osob vstupujících na území ČR podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví podotýká, že ochrannému opatření ze dne 30. 7. 2021 předcházelo ochranné opatření ze dne 16. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-99/MIN/KAN, jež bylo zrušeno uvedeným opatřením z 30. 7. 2021, a to s účinností od 31. 7. 2021 00:00 hod. Ochranné opatření ze dne 30. 7. 2021 pak bylo s účinností od 23. 8. 2021 00:00 hod. zrušeno společně s ochranným opatřením ze dne 7. 6. 2021, č. j. MZDR 23621/2021/1/MIN/KAN výrokem II. ochranného opatření ze dne 17. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-109/MIN/KAN. Ochranné opatření ze dne 17. 8. 2021 bylo zrušeno výrokem II. ochranného opatření ze dne 30. 8. 2021, a to s účinností od 1. 9. 2021 00:00 hod. Ochranné opatření ze dne 30. 8. 2021 bylo zrušeno výrokem II. ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021, a to s účinností od 11. 9. 2021 00:00 hod.

56. Soud tedy následně nejprve usnesením ze dne 8. 9. 2021, č. j. 18 A 71/2021-100, rozhodl o:

- a) připuštění změny návrhu, kterým se navrhovatel domáhal, aby soud zrušil článek I. bod I.2 písm. a), článek I. bod I.4 písm. a), článek I. bod I.6 písm. a), článek I. bod I.8 písm. a), článek I. bod I.3 v textu „bod I.2 písm. b) dále“, článek I. bod I.5 v textu „bod I.4 písm. b), d) a e) dále“, článek I. bod I.7 v textu „bod I.6 písm. b), d) a e) dále“, článek I. bod I.9 v textu „s výjimkou povinností vztahujících se k Příjezdovému formuláři“, ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 8. 2021.
- b) nepřipuštění změny návrhu, kterým se navrhovatel domáhal zrušení článku I. bodu I.2 písm. a), článku I. bodu I.4 písm. a), článku I. bodu I.6 písm. a), článku I. bodu I.8 písm. a), článku I. bodu I.3 v textu „bod I.2 písm. b) dále“, článku I. bodu I.5 v textu „bod I.4 písm. b), d) a e) dále“, článku I. bodu I.7 v textu „bod I.6 písm. b), d) a e) dále“, článku I. bodu I.9 v textu „s výjimkou povinností vztahujících se k Příjezdovému formuláři“, ochranného opatření odpůrce ze dne 17. 8. 2021.
- c) odmítnutí návrhu navrhovatele, kterým setrval na požadavku na zrušení ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021.

57. Poté soud usnesením ze dne 17. 9. 2021, č. j. 18 A 71/2021-116, rozhodl o připuštění změny návrhu, kterým se navrhovatel domáhal, aby soud zrušil článek I. bod I.2 písm. a), článek I. bod I.4 písm. a), článek I. bod I.6 písm. a), článek I. bod I.8 písm. a), článek I. bod I.3 v textu „bod I.2 písm. b) dále“, článek I. bod I.5 v textu „bod I.4 písm. b), d) a e) dále“, článek I. bod I.7 v textu „bod I.6 písm. b), d) a e) dále“, článek I. bod I.9 v textu „s výjimkou povinností vztahujících se k Příjezdovému formuláři“, ochranného opatření odpůrce ze dne 10. 9. 2021 (výrok I. tohoto usnesení). Výrokem II. předmětného usnesení poté soud odmítl návrh navrhovatele, kterým setrval na požadavku na zrušení ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 8. 2021.

58. K důvodům tohoto procesního postupu soud pro větší stručnost v plném rozsahu odkazuje na závěry vyslovené v odůvodnění uvedených usnesení ze dne 8. 9. 2021 a 17. 9. 2021. Soud tak po právní moci těchto usnesení pokračoval v řízení o návrhu navrhovatele na zrušení části ochranného opatření odpůrce ze dne 10. 9. 2021, jak je vymezeno ve výroku I. tohoto rozsudku.
59. Dodává přitom, že ochranné opatření ze dne 10. 9. 2021 nedoznalo oproti původně napadenému ochrannému opatření prakticky žádných změn a ve vztahu k části, jejíž zrušení se domáhá navrhovatel, je s původním ochranným opatřením totožné. Soud rovněž dodává, že návrhy navrhovatele učiněné dne 30. 9. 2021 a 1. 10. 2021 v reakci na vydání ochranných opatření odpůrce ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-120/MIN/KAN, a ze dne 29. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-121/MIN/KAN, jimiž bylo postupně (nikoliv však ve výroku nyní posuzovaném soudem) měněno napadené ochranné opatření ze dne 10. 9. 2021, nevyhodnotil jako změnu žaloby (jak je navrhovatel označil), nýbrž za upřesnění označení návrhem napadeného ochranného opatření. Soud proto o dalších změnách žaloby procesně nerozhodoval, ostatně ve vztahu k označení napadeného ochranného opatření by postupoval stejně i bez těchto návrhů navrhovatele.
60. Soud tedy bez dalšího pokračoval v řízení o návrhu navrhovatele na zrušení (části) ochranného opatření odpůrce ze dne 10. 9. 2021, neboť to stále představuje způsobilý předmět řízení a poslední provedené změny se ani nijak nedotýkají otázek navrhovatelem namítaných.

#### ***V.C K aktivní procesní legitimaci navrhovatele***

61. V případě napadeného ochranného opatření jsou podle soudu splněny rovněž ostatní podmínky řízení, vč. aktivní procesní legitimace navrhovatele.
62. Navrhovatel ke své aktivní procesní legitimaci předeslal, že napadené ochranné opatření v případě vycestování podmiňuje jeho návrat splněním povinností, aniž by to bylo odůvodněno možným epidemickým rizikem. Nepovažoval za oprávněný požadavek předložit pro vstup na území České republiky Příjezdový formulář, a to i imunizovanými osobami. Považoval dále za nezákonný požadavek předložit Příjezdový formulář pro vstup na území ČR i z tzv. „zelených“ zemí s nízkým rizikem nákazy a měl za neoprávněný požadavek předložit Příjezdový formulář toliko elektronicky, jenž měl za diskriminační a nedůvodný s ohledem na obecnou úpravu požadavků vznášených na podání vůči správnímu orgánu, jak je uvádí § 37 odst. 4 správního řádu. Měl za to, že zákaz vstupu části cizinců na území ČR a podmiňování vstupu ostatních osob splněním stanovených podmínek není způsobilým prostředkem k zavlečení nemoci a byl přesvědčen, že napadené ochranné opatření zasahuje do jeho základních práv, omezuje jej v pohybu a pobytu a stanovuje nedůvodné povinnosti spjaté se vstupem na území České republiky.
63. Odpůrce ve svých vyjádřeních aktivní procesní legitimaci navrhovatele nepochybnil.
64. Ani soud neměl o procesní legitimaci navrhovatele pochybnosti. Navrhovatelem v jeho návrhu tvrzené dotčení právní sféry stanovením povinností souvisejících s návratem do České republiky v případě vycestování považuje soud v obecné rovině za srozumitelné a nikoli *prima facie* nemyslitelné (obecně srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Takové opatření nepochybně nezanedbatelným způsobem zasahuje do právní sféry jednotlivců (a tedy i navrhovatele) stanoveným příkazem předložit při vstupu na území ČR Příjezdový formulář. Soud přitom neseznal, že by byla aktivní procesní legitimace navrhovatele vyloučena v důsledku toho, že se v době podání návrhů, jak z jejich obsahu implicitně vyplývá, nachází na území ČR, resp. že by snad nebyla dána toliko z důvodu nedostatku tvrzení a doložení konkrétního záměru vycestovat a navrátit se zpět na území České republiky. Jak uzavřel Nejvyšší správní soud ve shora připomínaném usnesení rozšířeného senátu, platí, že „splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně **tvrdit možnost dotčení** jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi

*abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadené*“ (pozn. zvýraznění doplněno městským soudem). Potencialita dotčení navrhovatele na jeho právech je dle přesvědčení soudu zjevná již z povahy, resp. předmětu a obsahu dané regulace, jež mu stanoví řadu právních povinností pro případ návratu na území domovského státu, a fakticky tak formulací předmětných pravidel zasahuje nejen do jeho autonomního rozhodování v případě návratu na území, ale pochopitelně zprostředkovaně i ve vztahu k opuštění území, na něž má v plánu se vrátit. Soud má za to, že navrhovatele nelze „nutit“ k tomu, aby založil svou aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy tím, že by i při vědomí důsledků, které pro něj takový postup může v případě návratu na území ČR představovat, z území vycestoval, a to byť třeba jen za tímto účelem. Soud tedy neshledal, že by bylo v daném případě *prima facie* zjevné, že navrhovatel nemůže být regulací obsaženou v napadaném ochranném opatření nijak dotčen na svých právech. Navrhovatele proto považoval za aktivně procesně legitimovaného k podání předmětného návrhu.

#### ***V.D Posouzení návrhu na zrušení napadeného ochranného opatření***

65. Soud poté přistoupil k přezkumu napadeného ochranného opatření v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 7, § 101a a násl. s. ř. s., a to v mezích uplatněných návrhových bodů, vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání tohoto ochranného opatření, a dospěl k závěru, že návrh **je důvodný**. O věci samé soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci na nařízení jednání ve věci netrvali (odpůrce s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasil v rámci svého vyjádření, souhlas navrhovatele soud v souladu s § 51 odst. 1 větou druhou s. ř. s. presumoval). Ve věci nebyly účastníky řízení předloženy důkazní prostředky, které by soud byl povinen na ústním jednání provést. Postupně napadaná ochranná opatření pak odpůrce (resp. v rámci svých podání též navrhovatel) předložil jako obsah spisového materiálu, kterým se před správními soudy nedokazuje. Ve věci byly ostatně dány předpoklady pro rozhodnutí ve věci bez jednání v souladu s § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s. a § 101b odst. 4 s. ř. s.
66. Předem vlastního odůvodnění soud dále předesílá, že napadené ochranné opatření není opatřením vydávaným v době pandemické situace podle jiného ustanovení zákona o ochraně 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.
67. 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, č. j. 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, č. j. 2 Aos 1/2013 - 138; nálezn Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2010, sp. zn. III. ÚS 456/09). 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).

#### ***V.D.1 Pravomoc a působnost odpůrce k vydání ochranného opatření***

68. Navrhovatel ve svých námitkách především opakovaně akcentoval, že odpůrce je oprávněn vydat ochranné opatření toliko za účelem zabránění zavlečení infekční nemoci, která se na území ČR

nevyskytuje, což však podle navrhovatele není případ onemocnění COVID-19 rozšířeného v době vydání opatření na celém území ČR. Napadené ochranné opatření pak podle navrhovatele vybočuje z mezí daných § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť nemá charakter opatření určujícího povinnost poskytnout nějaký prostor k provedení úkonů poskytovatelem zdravotních služeb v rámci provádění protiepidemických opatření, jimž má fyzická osoba povinnost se ze strany poskytovatele zdravotních služeb podrobit.

69. Soud k problematice pravomoci vydat ochranné opatření a působnosti, v rámci které tak odpůrce může učinit, předesílá, že napadené ochranné opatření bylo vydáno postupem dle § 68 odst. 1 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví. Uvedená ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví přitom dle přesvědčení soudu jednoznačně přiznávají odpůrci pravomoc vydat za účelem zabránění zavlečení infekčního onemocnění ze zahraničí opatření obecné povahy.
70. Navrhovatel dále namítal, že ustanovení § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví svěřuje odpůrci pravomoc k opatřením, jejichž cílem je ochrana před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních nemocí do ČR, tedy pouze ve vztahu k opatřením, která mají být přijata za účelem zabránění zavlečení infekční nemoci, která se na území ČR nevyskytuje, což však podle navrhovatele není případ onemocnění COVID-19 rozšířeného v době vydání opatření na celém území státu. Podle navrhovatele se přitom ochrana před zavlečením vztahuje k onemocnění COVID-19, nikoliv k viru nebo jeho různým mutacím, které tuto nemoc způsobují. Odpůrce s uvedeným závěrem nesouhlasil a namítal, že činí všechna opatření zásadně na základě všech dostupných (i když omezených) znalostí, které jsou o viru známy v době činění jednotlivých opatření (*best practice*), při vědomí, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné, a že 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, 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. Odpůrce současně zohledňuje to, že zatímco tato omezení jsou dočasná, mohlo by explozivní rozšíření infekce COVID-19 vést k závažným dočasným i trvalým zdravotním následkům velké části populace a k úmrtí desítek až statisíců osob.
71. Jak se podává z výše uvedeného, navrhovatel prostřednictvím svých námitek materiálně poukazoval na vybočení odpůrce z mezí věcné působnosti, když měl za to, že pravomoc odpůrce může být využita výhradně k přijetí opatření, jehož cílem je zabránit zavlečení onemocnění, jež se vůbec na území České republiky nevyskytuje.
72. Soud se s tímto právním názorem navrhovatele neztotožnil.
73. Jak již soud uvedl v rozsudku ze dne 25. 1. 2021, č. j. 5 A 126/2020 - 150, na který pak obsáhle navázal v rámci své argumentace v rozsudku ze dne 31. 3. 2021, č. j. 18 A 16/2021 - 149, ochranná opatření podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví jsou svou povahou blízka mimořádným opatřením při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku, která upravují § 69 odst. 1 a § 80 odst. 1 písm. g), jež jsou dle § 94a zákona vydávána formou opatření obecné povahy. Účel ochranných opatření je však do jisté míry odlišný od mimořádných opatření, jelikož ochranná opatření mají chránit před zavlečením určitého onemocnění (na rozdíl od mimořádných opatření, která řeší přímý zásah příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví v případě epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku).
74. Na rozdíl od souvisejícího ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) tohoto zákona, týkajícího se mimořádných opatření, která je oprávněn nařídít příslušný orgán ochrany veřejného zdraví při vzniklé epidemii nebo při nebezpečí jejího vzniku, ve vztahu k němuž vymezuje § 69 zákona o veřejném zdraví konkrétní typy omezení, jež mohou být mimořádným opatřením Ministerstva

zdravotnictví regulována [srov. § 69 odst. 1 písm. a) – i) téhož zákona], ustanovení § 68 odst. 1 věty první zákona o ochraně veřejného zdraví s žádným takovým výčtem typů opatření nepočítá. Předmětné ustanovení pod rubrikou „provádění opatření před zavlečením infekčních onemocnění ze zahraničí“ toliko v souladu s dříve uvedeným stanoví, že „ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění ze zahraničí stanoví a o jejich ukončení rozhodne Ministerstvo zdravotnictví“.

75. I přes uvedenou dílčí odlišnost opatření předpokládaných v § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví od opatření, s nimiž počítá § 69 odst. 1 téhož zákona, jsou nicméně zcela zjevné jejich společné rysy – jejich společným smyslem a účelem je chránit veřejné zdraví prostřednictvím nástrojů, jež mají omezit šíření infekčního onemocnění. Orgány ochrany veřejného zdraví sice v obou případech přijímají tato opatření za poněkud odlišným dílčím účelem, resp. reagují na nastalou situaci z jiného úhlu pohledu, oba typy opatření nicméně zjevně mají být efektivním nástrojem zamezujícím účinně jakémukoli epidemiologicky významnějšímu rozšíření infekčního onemocnění na území ČR.
76. Soud rozdíl v uvedených typových opatřeních spatřuje tedy (spíše než v jejich obsahových parametrech) v jejich souvislosti s přeshraničním prvkem. Zatímco mimořádná opatření budou aplikována na právní vztahy a situace bez tohoto přeshraničního prvku, ochranná opatření podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví jsou z množiny těchto opatření vydělována a jsou vázána právě na existenci nebezpečí šíření infekčního onemocnění ze zahraničí, tedy na případy, kdy se zdroj nákazy nachází mimo území (srov. dále). Přitom není podle přesvědčení soudu vyloučeno, aby povinnosti a omezení, jež jsou ochranným opatřením stanovena skupině osob, které se po stanovenou dobu před návratem do ČR zdržují v cizině, v některých aspektech obsahově odpovídaly omezením, jež mohou být uložena mimořádnými opatřeními podle § 69 odst. 1 zákona (viz níže).
77. Odpůrce podle stanoviska soudu nevybočil z mezí své působnosti, pokud takto vymezené skupině osob vstupujících na území ČR ze zahraničí uložil s odkazem na § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví povinnosti a omezení s cílem zabránit dalšímu rozšíření onemocnění COVID-19 právě prostřednictvím osob, které se z důvodu pobytu mimo území státu nebyly povinny podrobit zde platným krizovým a mimořádným opatřením, a které mohou po inkubační dobu onemocnění zvyšovat v tomto směru riziko šíření onemocnění.
78. K navrhovatelem rozporovanému výkladu pojmu „zavlečení nakažlivé nemoci“ soud uvádí, že shledal jeho argumentaci odkazem na judikaturu Nejvyššího soudu ČR v trestních věcech, resp. ve vztahu k § 152 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, v platném znění, pro projednávanou věc nepřijatelnou. Navrhovatelem citované rozsudky sp. zn. 3 Tdo 1140/2017 a sp. zn. 8 Tdo 1531/2017 se věnují bližšímu vymezení skutkové podstaty trestného činu a vymezení pojmu „zavlečení nakažlivé nemoci“ v kontextu konkrétní trestné činnosti obviněného. Vymezení výše uváděného pojmu nelze bez výhrad aplikovat na postup související s epidemií nemoci COVID-19, nýbrž je třeba vnímat i procesy spojené (obecně) se „zamezením šíření závažných infekcí“ (srov. sněmovní tisk 538/0, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 2000, III. volební období). V konkrétním případě koronaviru se potom jedná o jeho nejružnější mutace. Soud v souladu s odbornou veřejností uvádí, že je běžné, že se viry, mezi které patří i koronavirus, neustále mění a vytvářejí nové mutace. Některé varianty koronaviru se v průběhu pandemie objeví a zmizí, jiné varianty jsou úspěšnější, přetrvávají a šíří se v populaci. Existují také takové mutace, které se snadněji než původní vir přenášejí, a mutace, které viru umožňují uniknout před protilátkami po očkování. Tyto mutace přinášejí viru evoluční výhodu a vznikají nezávisle na sobě. Virus SARS-CoV-2 vytváří přibližně jednu nebo dvě mutace za měsíc, přičemž čím více cirkuluje, tím více možností k mutacím vzniká. Cílem opatření odpůrce by v tomto kontextu mělo být omezení šíření viru, který způsobuje onemocnění COVID-19, a uplatňování účinných strategií proti šíření a vytváření mutací, stejně jako ochrana před „zavlečením“ těchto mutací ze zahraničí (srov. [http://www.szu.cz/uploads/Epidemiologie/Coronavirus/Zakladni\\_info/2021\\_covid\\_JAR\\_varianta\\_web\\_4.pdf](http://www.szu.cz/uploads/Epidemiologie/Coronavirus/Zakladni_info/2021_covid_JAR_varianta_web_4.pdf) [cit. 5. 10. 2021]). V souladu s výše uvedeným je dle přesvědčení soudu opatřením proti „zavlečení nakažlivé nemoci“ míněno i opatření bránící importu nebezpečnější či jinak strukturované mutace původní nemoci, která by „přispěla“ k dalšímu rozšíření nemoci COVID-19, v případě, kdy se

zdroj této mutace nachází mimo území České republiky (obdobně např. čl. 4 přílohy č. 11 vyhlášky odpůrce č. 473/2008 Sb., o systému epidemiologické bdělosti pro vybrané infekce, ve znění pozdějších předpisů). Přitom je třeba neodhlédnout od toho, že tyto mutace samy o sobě naplňují podmínky vysoce nakažlivého infekčního onemocnění (což navrhovatel v rámci své argumentace ve vztahu k onemocnění COVID-19 nezpochybňoval). V případě těchto variant viru je tak již vzhledem k jejich povaze a charakteru nade vši pochybnost zcela ve veřejném zájmu zamezit v nejvyšší možné míře jejich šíření na území ČR, a to i v situaci, kdy se již případy onemocnění na jejím území vyskytly či vyskytují. Soud přitom neshledává, že by odpůrce v daném směru svou pravomoc a působnost jakkoli zneužil, pokud navrhovatelem rozporovaný termín „zavlečení“ interpretoval soudem výše aprobovaným způsobem.

79. Navrhovatelem zastávaný právní názor nemá dle stanoviska soudu oporu ani v gramatickém výkladu § 68 zákona o ochraně veřejného zdraví, když omezení věcné působnosti odpůrce na situaci, kdy se onemocnění, na ochranu před kterým odpůrce opatření přijímá, na území České republiky nešíří, nebo dokonce pouze na případy, kdy se zde vůbec nevyskytuje, dle přesvědčení soudu z § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví nevyplývá. Pro závěr navrhovatele nelze najít oporu ani při použití historického výkladu – v tomto směru soud poukazuje na to, že i sám zákonodárce spojoval, jak je zjevné ze znění zvláštní části důvodové zprávy k předmětnému ustanovení, uvedený nástroj výkonu veřejné moci se „zamezením šíření závažných infekcí“ (srov. sněmovní tisk 538/0, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 2000, III. volební období).
80. Soud tedy nesouhlasí s navrhovatelem v tom, že se ochrana před zavlečením infekčního onemocnění vztahuje toliko k onemocnění COVID-19 jako takovému, nikoliv k viru nebo jeho různým mutacím, které tuto nemoc způsobují. Argumentace navrhovatele neobstojí při vědomí, že viry, včetně koronaviru, se neustále mění, dochází u nich v souladu s dříve uvedeným k častým mutacím, a proto lze očekávat, že se v průběhu času objeví další nové varianty viru, jejichž genom obsahuje právě jednu konkrétní sadu mutací různých vlastností, kdy mohou mutace virus významně odlišovat od „původní“ varianty, kupř. zvyšovat jeho přenositelnost v populaci, navyšovat jeho smrtnost, či způsobovat další závažně a dosud nezaznamenané vedlejší účinky. Není tak pravda, že mutace „původního“ viru nevytváří žádné vlastnosti, které by „zmutovaný“ virus odlišovaly od původního viru. Dle přesvědčení soudu je tak ve světle výše vyložených úvah i se zřetelem k odpůrcem v odůvodnění napadeného ochranného opatření akcentovaným okolnostem týkajícím se mutací koronaviru způsobujícího předmětné onemocnění plně odůvodněné, racionální a správné interpretovat ustanovení upravující rozsah věcné působnosti odpůrce shora zvoleným způsobem. Právě ten totiž vede k zachování pravomoci odpůrce stanovit prostřednictvím opatření obecné povahy povinnosti a jiná omezení osobám vstupujícím na území ČR i v případech, kdy na něm buď vůbec, nebo prozatím ve vyšší míře nedochází k šíření mutací viru vykazujících podle navrhovatelem nezpochybněných tvrzení odpůrce vyšší infekčnost či dokonce vyšší smrtnost.
81. Naopak argumentace navrhovatele v intencích institutů trestního práva je zde nepřipadná a vymezení pojmu „zavlečení nakažlivé nemoci“ tak, jak je činěno v rámci trestního práva hmotného, nelze na projednávanou věc použít. Soud se zároveň v rámci své argumentace neodchýlil od již dříve zastávaných názorů týkajících se charakteru mutací koronaviru a specifického vymezení pojmu „zavlečení“ právě pro tyto případy, když je tato dimenze pojmu využívána opakovaně v judikatuře správních soudů vztahující se k nemoci COVID-19 (jako je tomu např. v rozsudku sp. zn. 18 A 16/2021 či rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 1. 2021, č. j. 5 A 126/2020 - 150). K tomu soud pro úplnost a v souladu s obdobným závěrem vysloveným v rozsudku sp. zn. 18 A 16/2021 dodává, že z pohledu snah o zabránění přítomnosti mutací viru, které se v ČR vyskytují v omezené míře anebo vůbec, by přitom v konečném důsledku obstál i výklad pojmu „zavlečení“ předestíraný navrhovatelem, s ohledem na současnou epidemiologickou situaci a na nástroje, které využívá odpůrce pro „boj“ s epidemií se však tento výklad v současné době jeví jako příliš restriktivní, a je třeba jej tak v kontextu projednávané věci odmítnout. Soud současně setrval na názoru vysloveném již v rozsudku ve věci sp. zn. 18 A 16/2021, tj. že pokud by byl argument navrhovatele doveden *ad absurdum*, činil by tento typ opatření fakticky

neexistentním, neefektivním a ustanovení § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví obsoletním, neboť by postačoval být jediný případ výskytu daného onemocnění na území ČR, aby nebylo možné ochranná opatření přijmout a realizovat.

82. Soud nemohl návrhovateli přisvědčit ani v jeho další námitce, kterou na více místech svého návrhu namítal, že napadené ochranné opatření vybočuje z mezí daných § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť nemá charakter opatření určujícího povinnost poskytnout nějaký prostor k provedení úkonů poskytovatelem zdravotních služeb v rámci provádění protiepidemických opatření, jímž má fyzická osoba povinnost se ze strany takového poskytovatele podrobit.
83. Navrhovatel se mýlí, pokud dovozuje, že odpůrce je při postupu podle § 80 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví limitován návrhovatelem dovozovaným charakterem takovýchto opatření, jakož i okruhem adresátů, jímž může být povinnost podle citovaného ustanovení určena. Ustanovení věty druhé a třetí naposledy uvedeného ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví neomezují působnost odpůrce na stanovení povinnosti osobě, která „*má ve vlastnictví, správě nebo užívání prostoru, zařízení nebo pozemky, na níž mají být ochranná opatření prováděna*“, v nichž mají být realizována konkrétní opatření, která provádí poskytovatel zdravotních služeb.
84. Právní norma obsažená v první větě předmětného ustanovení představuje, byť jistě relativně obecnější, přesto však dostatečné (k tomu v podrobnostech viz níže) zákonné zmocnění k přijetí takových opatření, jimiž odpůrce stanoví povinnosti či jiná omezení s cílem zabránit či omezit zavlečení vysoce nakažlivého infekčního onemocnění ze zahraničí. Z ničeho nevyplývá, že by věta druhá a třetí tohoto ustanovení fakticky odpůrce limitovala toliko na určení povinnosti osobě oprávněné k prostorům, zařízením či pozemkům, na nichž mají být ochranná opatření prováděna, či rozhodnutí o tom, který poskytovatel zdravotních služeb má provést opatření před zavlečením nakažlivé infekční nemoci, jemuž se má fyzická osoba podrobit. Normy obsažené v § 68 odst. 1 větě druhé a třetí, jakož i v odstavcích 2 a 3 uvedeného ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, normu obsaženou ve větě první pouze doplňují a nezužují návrhovatelem uvažovaným způsobem její dispozici, jak ostatně vyplývá i ze zvláštní části důvodové zprávy k zákonu č. 267/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Ta rovněž podporuje závěr o tom, že jde v případě věty druhé a třetí předmětného ustanovení toliko o doplnění jinak svébytné normy uvedené ve větě první, resp. z ní nevyplývá, že by šlo o normy provázané způsobem indikovaným návrhovatelem (srov. sněmovní tisk 270/0, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 2013 – 2017, 7. volební období). Již shora citovaný obsah § 68 odst. 1 věty druhé a třetí zákona o ochraně veřejného zdraví svědčí o tom, že zde uvedená úprava je doplněním, nikoli faktickým omezením úpravy obsažené ve větě předchozí; z předmětných ustanovení zjevně plyne, že ochranná opatření, jež mohou být organizována a prováděna v prostorách, zařízeních či na pozemcích jejich vlastníků či jinak k nim oprávněných subjektů, budou nařizována a realizována vůči jiným osobám, než osobám oprávněným k těmto prostorům, zařízením či pozemkům.
85. Závěr návrhovatele, dle něhož se působnost odpůrce omezuje na stanovení povinnosti osobě, která „*má ve vlastnictví, správě nebo užívání prostoru, zařízení nebo pozemky, na níž mají být ochranná opatření prováděna*“, v nichž mají být realizována konkrétní opatření, která provádí poskytovatel zdravotních služeb, tedy nemá zákonnou oporu.
86. S návrhovatelem však lze souhlasit v jiných jeho námitkách soustředěných v rámci argumentace poukazujících na postup *ultra vires* potud, že ustanovení § 68 odst. 1 věty první zákona o ochraně veřejného zdraví je relativně obecné; zcela na místě je proto otázka, zda vyhovuje požadavkům na konkrétnost zákonného zmocnění. Soud proto posuzoval, zda vzdor výhradě zákona



nedochází z navrhovatelem popsaných důvodů k nedovolenému omezování základních práv prostřednictvím sekundární normotvorby.

87. Navrhovatel v daném směru namítal, že ustanovení § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví nepředstavuje zákonné zmocnění pro stanovování povinností spjatých se vstupem na území ČR, tj. omezování pohybu a pobytu osob. Poukazoval na to, že omezení tohoto základního práva musí podle čl. 4 odst. 2 Listiny plynout ze zákona, tj. musí být na zákonné úrovni konkretizováno. Opatření obecné povahy přitom i podle navrhovatelem označené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti. Z předmětného ustanovení podle navrhovatele nelze dovodit, že by umožňovalo přijetí opatření omezujícího vstup na území státu, resp. podmiňování vstupu na území ČR předložením Příjezdového formuláře, a to i pro imunizované osoby.
88. Z provedené rekapitulace námitek vznesených navrhovatelem je zjevné, že navrhovatel především s poukazem na princip výhrady zákona zpochybňuje kompetenci odpůrce omezit ochranným opatřením vydaným podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví na základě neurčitého zmocňovacího ustanovení takovým způsobem základní lidská práva a svobody. Navrhovatel v této souvislosti poukazoval na obecná východiska fungování demokratického právního státu (především ukládání povinností toliko na základě zákona a v jeho mezích, resp. možnost stanovení mezí základních práv a svobod za podmínek stanovených Listinou výhradně zákonem), namítal, že zákonodárce nemůže na výkonnou moc delegovat uložení primárních povinností, a měl za to, že napadené ochranné opatření nenaplňuje požadavek konkretizace mezí pro možné omezení svobody pohybu a pobytu na zákonné úrovni ve smyslu čl. 4 odst. 2 Listiny, když nařizuje nové (zákonem neupravené) povinnosti, jimiž jsou omezována základní práva osob vstupujících na území České republiky nad rámec přípustných zákonných limitů.
89. Soud především zdůrazňuje, že nijak nezpochybňuje obecná východiska týkající se výhrady zákona coby jednoho ze základních kamenů ústavního pořádku. Z čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny je zjevné, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá, přičemž primární povinnosti mohou být ukládány toliko zákonem. Podrobnější úpravu lze sice přenechat podzákonným předpisům, ta se však musí vždy pohybovat *secundum et intra legem*, nikoliv *praeter legem*. Uvedené požadavky přímo souvisí s principy dělby moci coby jedněmi z klíčových principů demokratického právního státu. Soud se s navrhovatelem ztotožňuje v závěru, že zákonodárce nemůže delegovat na moc výkonnou uložení primárních povinností, přičemž podzákonná úprava vždy musí ctít účel a smysl zákonem definovaných povinností. Stanovila-li by podzákonná úprava sama, bez opory v zákoně, definiční znak, na který je povinnost vázána, jednalo by se o úpravu, která by kolidovala i s požadavkem plynoucím z čl. 4 odst. 1 Listiny [srov. komentář k tomuto článku in: Wagnerová, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře].
90. Stejně tak soud připomíná, že v souladu s rozhodovací praxí Evropského soudu pro lidská práva platí, že i v režimu čl. 15 Úmluvy mohou být přijata pouze opatření odpovídající rozsahu přísně vyžadované naléhavosti situace (rozsudek ze dne 20. 3. 2018, stížnost č. 13237/17, ve věci *Mehmet Hasan Altan proti Turecku*), resp. že i za mimořádného stavu platí, že omezení základních práv mohou být přijata pouze na základě zákona, za účelem ústavně chráněných hodnot a pouze, což je důležité, v nezbytném rozsahu.
91. V posuzovaném případě se však z dále rozvedených důvodů nejedná o situaci, v níž by exekutiva v rozporu se shora popsanými východisky formou opatření obecné povahy stanovila bez odpovídajícího zákonného základu primární povinnosti a omezení zasahující do základních práv a svobod.
92. Soud s poukazem na dříve uvedené opětovně připomíná, že ustanovení § 68 a § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví svěřují odpůrci oprávnění stanovit ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění s celorepublikovým dopadem, aniž sama charakter těchto opatření (na rozdíl od mimořádných opatření podle § 69 odst. 1 zákona) dále specifikují. Jak soud podotkl výše, zatímco v případě mimořádných opatření, která je oprávněn nařídít příslušný orgán ochrany veřejného zdraví při vzniklé epidemii nebo při nebezpečí jejího vzniku, vymezuje § 69 zákona o veřejném zdraví konkrétní typy omezení, jež mohou být mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví regulována, ustanovení § 68 odst. 1 věty první zákona o ochraně veřejného zdraví

s žádným takovým výčtem typů opatření nepočítá. Přesto je dle přesvědčení soudu předmětné ustanovení třeba považovat za ústavně konformní zákonné zmocnění odpůrce nařídit ochranné opatření, jímž mohou být v nezbytném rozsahu omezena též základní práva a svobody, včetně navrhovatelem akcentované svobody pohybu a pobytu.

93. Do jisté míry obdobnou otázkou se osmnáctý senát soud zabýval ve vztahu k relativně podobně obecnému § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. V rozsudku ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020 - 226, na jehož závěry pro větší stručnost na tomto místě odkazuje, přitom podrobně odůvodnil, že i přes svou obecnost je toto ustanovení možno vyložit ústavně konformně, souladně se shora popsanými východiskými souvisejícími s výhradou zákona, a vyložit je tedy ve světle odlišného stanoviska k výroku i odůvodnění usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, za použití výkladového argumentu *eiusdem generis*, se zřetelem k tomu, že následuje po výčtu konkretizovaných oprávnění Ministerstva zdravotnictví v § 69 odst. 1 písm. a) až h) zákona o ochraně veřejného zdraví, tak, že lze na jeho základě v souladu s ústavněprávními mantinely vydat toliko takové opatření, které by svým rozsahem, charakterem a intenzitou nevybočovalo z opatřeními aprobovaných v ustanovení § 69 odst. 1 písm. a) – h) zákona. Tento způsob výkladu přitom posléze potvrdil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 - 63.
94. Přestože právě připomenuté judikатурní závěry nelze bez dalšího přenést na jiný typ opatření obecné povahy vydávaný podle zákona o ochraně veřejného zdraví, platí, že i ustanovení § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je možno vyložit ústavně konformně, souladně se shora popsanými východiskými souvisejícími s výhradou zákona, a dojít tak k závěru, že ochranná opatření jsou vydávána na základě zákona (konkrétního zákonného ustanovení) a nikoli mimo jeho rámec. Soud je ostatně v souladu s ustálenou rozhodovací praxí Ústavního soudu povinen provést ústavně konformní výklad právního předpisu, zvolit v případě více možných interpretačních variant pouze ty, které nejsou v rozporu s ústavním pořádkem a upřednostnit tento postup před podáním návrhu na zrušení takového právního předpisu Ústavnímu soudu.
95. Soud především upozorňuje, že zákonodárce v ustanoveních § 80 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví jednoznačně specifikoval účel, za nímž je možno ochranná opatření vydávat. Na rozdíl od relativně obecnějšího § 69 odst. 1 písm. i) zákona je tak v případě nyní řešeného ochranného opatření zjevné, že zákonodárce v souladu s výše uvedeným aproboval, aby odpůrce za účelem zabránění zavlečení vysoce infekčního onemocnění ze zahraničí, jak byl tento pojem vyložen výše, omezil vydáním ochranného opatření práva a svobody osob. Přestože ustanovení § 68 odst. 1 a § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví tato ochranná opatření typově blíže nespecifikují, je již ze samotné rubriky a dikce § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, z výše vyložené povahy, jejich smyslu a účelu ochranných opatření (jakož i popsané paralely s mimořádnými opatřeními podle § 69 odst. 1 zákona) zřejmé, že aby mohl být dosažen účel ochranných opatření, mohou a musí jimi být, pochopitelně jen v nejnutnější míře, omezena též základní práva a svobody.
96. Navrhovatelé tedy nelze přisvědčit potud, pokud namítá, že § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví nepředstavuje dostatečně určité zákonné zmocnění pro omezování základních práv a svobod, jmenovitě pak především svobody pohybu a pobytu.
97. Jistou relativní neurčitost předmětného ustanovení totiž bylo možno odstranit standardními výkladovými metodami, neboť ačkoliv je předmětné ustanovení skutečně relativně obecné, nelze nevnímat, že jednak jednoznačně, ještě konkrétněji oproti ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) téhož zákona, specifikuje účel, na něž je přijetí ochranného opatření a v něm stanovených omezení výhradně vázáno, přičemž současně nelze odhlížet ani od shora popsaných souvislostí a společných prvků s mimořádnými opatřeními podle § 69 odst. 1 zákona, kdy oba typy opatření sice reagují na nastalou situaci z jiného úhlu pohledu, nicméně shodují se ultimátně v jejich smyslu a účelu, jímž je účinně bránit jakémukoli epidemiologicky významnějšímu rozšíření onemocnění na území ČR.
98. Relativní obecnost předmětného zmocňovacího ustanovení ostatně není podle přesvědčení soudu samoučelná – jeví se být vcelku logickým odrazem smyslu a účelu předmětného ustanovení, jímž je poskytnout odpůrci pro případ předcházení šíření vysoce nakažlivých onemocnění ze zdrojů mimo území ČR pravomoc a působnost k využití relativně širokého okruhu nástrojů, jež z povahy věci mohou mít v těchto nestandardních situacích do značné míry proměnlivý charakter.

99. I z tohoto důvodu je soud přesvědčen o tom, že není možno dovozovat, že by snad předmětné ustanovení bylo pro svou relativní obecnost samo o sobě nutně v rozporu s ústavním pořádkem, případně (jak činí navrhovatel) nebylo dostatečným zákonným základem pro navazující omezení základních práv a svobod; naopak je lze vyložit v souladu se shora naznačenými ústavními východisky tak, že je možno na jeho základě v souladu s ústavněprávními mantinely vydat toliko takové opatření, které svým účelem jednoznačně směřuje k omezování epidemiologicky významnějšímu šíření onemocnění na území státu ze zdrojů mimo jeho území.
100. Zákodárci tedy nelze z pohledu soudu ani v tomto případě vytýkat, pokud relativně obecnějším kompetenčním ustanovením umožnil odpůrci pružněji reagovat na konkrétní skutkovou situaci vyžadující ochranu před rozšířením onemocnění ze zdrojů nákazy mimo území ČR a v závislosti na jejích parametrech případně volit konkrétní nástroje k jeho předcházení. Podle soudu přitom není rozumného důvodu, aby ve vztahu k obraně před rozšířením onemocnění ze zdrojů mimo území ČR nemohl odpůrce přijmout opatření přinejmenším srovnatelná s těmi, která je oprávněn přijmout ve vztahu k vnitrostátním zdrojům nákazy podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.
101. Soud se tedy neztotožňuje se závěrem, že by na daném skutkovém a právním půdorysu v případě ochranného opatření vydávaného v režimu § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví odpůrce ústavně nepřipustně stanovil primární právní povinnosti bez dostatečné opory v zákoně o ochraně veřejného zdraví. Jak soud vyložil výše, neshledal, že by odpůrce vůbec, tj. za žádných okolností, nedisponoval pravomocí a působností omezit vydáním ochranného opatření práva a svobody osob, resp. konkrétně navrhovatelem akcentovanou svobodu pohybu a pobytu, nebo že by prostřednictvím opatření obecné povahy v rozporu s čl. 4 odst. 2 Listiny nedovoleně nahrazoval primární normotvorbu a nařizoval nové (zákonem neupravené) povinnosti, jimiž jsou omezována základní práva osob vstupujících na území ČR. Shora citovaná ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví svěčují odpůrci pravomoc vydat k zabránění rozšíření onemocnění ze zdrojů v zahraničí ochranné opatření s celorepublikovým dopadem, kterým budou v nezbytné míře omezena též základní práva a svobody.
102. Sama skutečnost, že napadené ochranné opatření omezuje základní lidská práva a svobody, především svobodu pohybu a pobytu, když podmiňuje vstup na území státu splněním stanovených povinností – v projednávané věci konkrétně předložením Příjezdového formuláře, a to v elektronické podobě a bez ohledu na rizikovost zahraniční země, z níž je na území ČR vstupováno, tedy v souladu s výše vyloženými závěry ještě bez dalšího sama o sobě nevede podle přesvědčení soudu k závěru, že odpůrce vybočil z mezí pravomocí a působností daných mu ustanoveními § 80 odst. 1 písm. h) a § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.
103. Odmítnutí námitek poukazujících na to, že odpůrce nebyl za žádných okolností nadán pravomocí a působností omezit vydáním ochranného opatření základní lidská práva a svobody, resp. konkrétně navrhovatelem akcentovanou svobodu pohybu a pobytu, tedy závěr, že z mezí pravomocí a působností nevybočil ve smyslu formálním, však ještě nelze zaměňovat se závěrem, že napadeným ochranným opatřením, resp. některými jeho výroky či jejich částmi, odpůrce nepřipustně neomezil některá ústavně zaručená práva, a nevybočil tak z mezí svěřené působnosti ve smyslu materiálním.
104. V této souvislosti soud podotýká, že ačkoli posouzení otázky materiálního souladu provedeného omezení ústavně zaručených práv s ústavním pořádkem formálně spadá spíše pod čtvrtý a pátý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, v němž soud standardně posuzuje zákonost a tedy i ústavnost (v substantivním ohledu) opatření obecné povahy a proporcionalitu zásahu do právní sféry navrhovatele, platí, že pokud by např. odpůrce napadeným ochranným opatřením přistoupil k omezení jinak neomezitelného absolutního ústavního práva, mohly by takové vady svým charakterem vyvolávat také závěr o vybočení z mezí působnosti odpůrce v materiálním smyslu.
105. Se zřetelem k tomu, že soud z dále vyložených důvodů dospěl k závěru o tom, že nejen svoboda zaručená v čl. 14 odst. 1 Listiny, ale i ústavní právo svobodného návratu do vlasti zaručené

občanům České republiky ustanovením čl. 14 odst. 4 věty první Listiny je za určitých výjimečných podmínek vzdor absenci limitační klauzule omezitelné, soustředil své závěry k souvisejícími otázkám do části V.D.3 tohoto rozsudku, v níž se zřetelem k tam vysvětleným okolnostem společně popsal postup v rámci třetího, čtvrtého a pátého kroku algoritmu přezkumu napadeného ochranného opatření.

*V.D.2 – Vydání ochranného opatření v souladu se zákonem stanoveným postupem*

106. Následně soud přistoupil ke třetímu kroku popsaného algoritmu, v němž standardně posuzuje námitky proti vydání opatření obecné povahy zákonem stanoveným způsobem. K tomu soud poznamenává, že navrhovatel vznášel k tomuto kroku námitky jednak proti vedení spisu, a dále proti nedostatkům odůvodnění napadeného ochranného opatření. Se zřetelem k tomu, že konkrétní klíčové námitky proti odůvodnění úzce souvisí s otázkami, jimiž by se soud musel zabývat v rámci 4. a 5. kroku algoritmu přezkumu, pojednává soud o těchto otázkách společně v části V.D.3 a v této části se zabýval toliko námitkami proti vedení spisu, případně oddělitelnými otázkami k odůvodnění, kde námitky navrhovatele neshledal důvodnými (viz dále).
107. Úvodem této části soud poznamenává, že se neztotožnil s argumentací navrhovatele ohledně jazykových požadavků na ochranné opatření. Navrhovatel vytýkal odůvodnění odkazy na zahraniční studie publikované v anglickém jazyce, což dle jeho názoru nelze považovat za srozumitelné vysvětlení důvodů postupu odpůrce k adresátům opatření, a kdy je v odůvodnění správních aktů nezbytné používat pouze úřední jazyk. K tomu soud předně uvádí, že v současné době je jednacím jazyk v rámci správního řízení předně upraven v § 16 správního řádu, který se snaží komplexně upravit jednacím jazyk v úředním styku. Toto ustanovení upravuje několik dílčích okruhů vztahujících se k jednacím jazyku, a to jazyk užívaný v úředním styku (odst. 1); postup správních orgánů v případech předložení písemností v cizím jazyce (odst. 2); postup správních orgánů při styku s cizinci (odst. 3), s příslušníky národnostních menšin (odst. 4) a osobami zvláště těžce postiženými (odst. 5). Ust. § 16 odst. 1 správního řádu pak bez pochybností stanovuje, že se ve správním řízení jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce. Dané ustanovení tak zakotvuje primát a výsostné postavení českého jazyka v úředním styku s orgány veřejné správy, stejně jako v opačném vztahu mezi nimi a adresáty veřejné správy.
108. Vědom si výše uvedeného, soud konstatuje, že odpůrce z výše uvedené zásady v rámci napadeného ochranného opatření nijak nevybočil. Výrok i odůvodnění napadeného ochranného opatření jsou v českém jazyce, přičemž v odůvodnění se nachází nepřeložená pasáž v anglickém jazyce toliko na straně 28 ve vztahu k povinnosti podrobit se testu na vlastní náklady. Dále obsahuje odůvodnění odkazy na zahraniční studie v anglickém jazyce, tyto odkazy jsou ale pouhým doplňkem odůvodnění a to je i bez jejich odcitování vnitřně provázané a srozumitelné. Odkazy na zahraniční literaturu tak nezakládají samy o sobě vadu odůvodnění, potažmo samotného napadeného ochranného opatření, a pravidla stanovená ve vztahu k úřednímu jazyku ve správním řízení dle § 16 odst. 1 správního řádu nejsou porušena. Ve vztahu k navrhovatelem konkrétně napadeným částem ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021 poté soud žádnou nesrozumitelnost zdůvodnění z důvodu použití jiného než úředního jazyka neshledal.
109. Ke zcela obecné námitce, že správní spis neobsahuje žádné podklady, které by měl odpůrce při vydání napadeného ochranného opatření k dispozici, soud předesílá, že otázkou vedení spisu se již v souvislosti s opatřeními odpůrce k zamezení šíření epidemie nemoci COVID-19 opakovaně a zevrubně zabýval. Zejména v rozsudku ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020 - 226, dovodil, že v případě opatření podle § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví správní orgán nevede spis standardním způsobem předepsaným v § 17 správního řádu, když vydané opatření fakticky představuje jeho první úkon ve věci. Tato opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví jsou dle explicitního zákonného ustanovení vydávána bez řízení o návrhu opatření obecné povahy jako *de facto* první úkon správního orgánu ve věci. Soud tedy uzavřel, že „není bezvýjimečně nutné trvat na tom, aby správní orgán (zde odpůrce) jednotlivé podklady

*pro vydání mimořádných (obdobně pak i ochranných, pozn. soudu) opatření, které v odůvodnění mimořádného opatření náležitě identifikuje (srov. dále), také takto formalizovaným způsobem do správního spisu zakládal (i kdyby snad bylo možné takový postup označit za vadu, nejedná se o vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost mimořádného opatření)* (pozn. zvýraznění doplněno městským soudem).“ Jinak řečeno, jakkoli by podklady, z nichž odpůrce vycházel, měly být ve správním spise obsaženy, jejich absence ještě bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost takového opatření obecné povahy, pokud je možné důvody zjistit z jeho odůvodnění (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 As 301/2020 - 147). Právě identifikace podkladů a dostupných informací v odůvodnění mimořádného či ochranného opatření pak adresátům, ale i správnímu soudu pro účely případného soudního přezkumu, umožňuje, resp. by umožňovat měla si tyto skutečnosti následně ověřit a v tomto směru si od odpůrce příslušné podklady – pokud již nejsou veřejně dostupné – případně vyžádat. Uvedené tedy znamená, že odpůrce *stricto sensu* pochybil, pokud do spisové dokumentace mimo jednotlivých opatření nezakládal i konkrétní podklady, z nichž vycházel. Soud nicméně nezjistil, že by tato vada měla bez dalšího vliv na zákonnost napadeného ochranného opatření.

110. Navrhovatel své námitky opět spojoval převážně s problematikou výkladu pojmu „zavlečení“ podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví a poukazoval na to, že se odpůrce dostatečně nevypořádal se skutečností, že je v ČR onemocnění COVID-19 již rozšířeno. Soud se výkladem § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví a jmenovitě pak i pojmu „zavlečení“ podrobně zabýval shora v souvislosti s posouzením věcné působnosti odpůrce. Jasně přitom odmítl názor navrhovatele, že předmětné ustanovení je omezeno na případy, kdy se onemocnění na území ČR nešíří, nebo dokonce pouze na případy, kdy se zde vůbec nevyskytuje. S přihlédnutím k těmto shora zevrubně zdůvodněným východiskům proto nelze vnímat jako vadu odůvodnění, pokud se odpůrce nevypořádal s tím, že opatření není (optikou navrhovatele) vydáno k zabránění zavlečení, ale jen ke zpomalení šíření onemocnění COVID-19. Není tak současně pravdou, že takové odůvodnění nekoresponduje s vymezenou pravomocí a působností odpůrce.
111. V této souvislosti soud upozorňuje také na odůvodnění odpůrce k bodu III.1 napadeného ochranného opatření (viz jeho str. 10-11, 18 a 19), v němž podrobně vysvětlil obecnou úpravu rozřídění jednotlivých zemí do skupin označených odlišnými barvami (zelená, oranžová, červená a tmavě červená) v závislosti na míře incidence a na počtu pozitivních testů na onemocnění ve smyslu Doporučení Rady 2020/1475.
112. Soud pak k odůvodnění napadeného ochranného opatření obecněji doplňuje, že odpůrce se v něm podrobně věnoval závažnosti šíření viru způsobujícího onemocnění COVID-19, stejně jako vývoji epidemie v ČR, kdy také podrobně předestřel klíčové epidemiologické ukazatele (viz str. 16 – 19 opatření). Poukázal též na situaci v ostatních státech světa a zdůraznil problematiku nových mutací viru (zvláště jihoafrickou variantu a tzv. varianta delta [indická mutace], kdy dále jsou mutace označovány písmeny řecké abecedy), jež vykazují vyšší infekčnost a také smrtelnost. Odpůrce také odkazoval na zprávu Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí (ECDC) ze dne 21. 4. 2021 ve vztahu k možnému uvolňování omezení zavedených za účelem snížení rizika přenosu nákazy pro osoby po kompletním očkování. Jak již soud ukázal výše, odpůrce se blíže zabýval i evropským (unijním) rozměrem celé problematiky, přičemž zde vycházel z Doporučení Rady 2020/1475, v jeho posledním znění (resp. z Doporučení Rady (EU) 2020/912 z 30. 6. 2020). Výslovně tady poukázal na doporučení aplikovat u vysoce rizikových zemí pravidlo testu před odjezdem a karanténu jako obecné pravidlo. Pokud přitom účel opatření obecně vymezil jako zpomalení šíření nemoci COVID-19, zploštění křivky a ochranu zdravotnického systému, nijak nevykročil z mezí toho, za jakým účelem mohou být ochranná opatření podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví přijímána – akcentací rizik souvisejících se šířením mutací viru se naopak přímo vyjádřil i k riziku zavlečení této nemoci ze zahraničí. Pro úplnost na tomto místě soud dodává, že se obdobnými námitkami navrhovatele

zabýval již v rozsudku sp. zn. 18 A 16/2021, pročez na závěry v tomto rozsudku vyslovené pro jejich aplikovatelnost pro zde projednávanou věc plně odkazuje.

113. Soud tedy k této skupině námitek navrhovatele shrnuje a uzavírá, že v této části shledal odůvodnění napadeného ochranného opatření dostatečným a určitým, kdy soud nestál před situací, že by snad napadené ochranné opatření odůvodnění *a priori* zcela postrádalo. Obdobné námítky navrhovatele pak již byly vypořádány též v rámci rozsudku sp. zn. 18 A 16/2021, přičemž navrhovatel oproti své argumentaci v tehdejších případech žádné nové rozhodné skutečnosti v nyní projednávané věci netvrdil.
114. Bylo již ale jinou otázkou, zda je odůvodnění napadeného ochranného opatření dostatečné pro to, aby soud mohl věcně posuzovat důvodnost námitek napadajících substantivní zákonnost, potažmo přiměřenost zvolených opatření, konkrétně povinnosti předložit před vstupem na území ČR Příjezdový formulář, povinnost předložit jej toliko v elektronické formě a jeho vyžadování též při příjezdu ze „zelených“ zemí s nízkým rizikem nákazy, a to bez rozdílu od očkovaných i neočkovaných osob. K vyřešení této otázky tak soud přistoupil v rámci dalších kroků svého přezkumu, kdy předně uvažoval posouzení přípustnosti omezení vstupu na území ČR ve smyslu čl. 14 odst. 4 věty první Listiny. Základem jeho posouzení a prvním dílčím krokem, ke kterému přistoupil, bylo, zda ústavní pořádek omezení tohoto základního práva připouští, a pokud ano, za jakých podmínek.

*V.D.3 – Posouzení dodržení zákonného postupu, zákonnosti a proporcionality omezení základních práv a svobod plynoucích z napadeného ochranného opatření*

115. Soud úvodem k této části, v níž z vyložených důvodů spojil přezkum napadeného ochranného opatření z hlediska třetího, čtvrtého a pátého bodu algoritmu přezkumu, podotýká, že již shora na podkladě zevrubně popsaných úvah dovedl, že napadené ochranné opatření bylo vydáno v mezích pravomoci a působnosti odpůrce založené § 68 odst. 1 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví. Z tohoto pohledu tedy bylo vydáno v souladu se zákonem, neboť směřuje proti zavlečení (dalšímu rozšíření) závažné nakažlivé nemoci, konkrétně tedy onemocnění COVID-19 (resp. viru, který jej způsobuje a jeho mutací).
116. Současně však soud dodává, že toto hodnocení ještě nelze zaměňovat se závěrem, že napadeným ochranným opatřením, resp. některými jeho výroky či jejich částmi, odpůrce nepřipustně (nezákonně) neomezil některá ústavně zaručená práva navrhovatele. Navrhovatel namítal nepřipustný zásah do svého práva na svobodu pohybu a pobytu v souvislosti s vyžadováním předložení Příjezdového formuláře, kdy soud námítky navrhovatele stran Příjezdového formuláře soustředil do čtyř okruhů. První okruh námitek směřoval proti samotné povinnosti předložit Příjezdový formulář před vstupem na území ČR, druhý okruh námitek směřoval k povinnosti předložit Příjezdový formulář pouze v elektronické formě a proti rozsahu dat vyžadovaných odpůrcem, třetím okruhem námitek navrhovatel brojil proti povinnosti předložit Příjezdový formulář bez ohledu na rizikovost země, z níž se občan ČR vrací na území České republiky, tedy i z tzv. „zelených“ zemí s nízkým rizikem nákazy, a čtvrtý okruh námitek směřoval proti postupu navrhovatele, jež co do ukládané povinnosti předložit Příjezdový formulář nerozlišuje mezi imunizovanými a neimunizovanými osobami. Těmito namítanými jednáními odpůrce mělo dojít k zásahu do neomezitelného práva navrhovatele na svobodný návrat do vlasti podle čl. 14 odst. 4 věty první Listiny.
117. Při posouzení okruhu výše uvedených námitek soud spojil třetí, čtvrtý a pátý krok algoritmu (zákonnost včetně nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů, hmotněprávní legalitě zásahu a jeho proporcionalitě), o kterých dále uvážil společně. K tomu soud úvodem obecně připomíná, že jedním z dřívějších ochranných opatření odpůrce upravujících vstup na území ČR a následná omezení po vstupu se zabýval v již citovaném rozsudku ze dne 25. 1. 2021, č. j. 5 A 126/2020 - 150, kterým zamítl návrh na zrušení ochranného opatření odpůrce ze dne 4. 1. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-46/MIN/KAN (dále

jen „ochranné opatření ze dne 4. 1. 2021“). Závěry tohoto rozsudku jsou ovšem pro posouzení nynější věci relevantní jen částečně, a to především proto, že zdejší soud v tomto dřívějším rozsudku nemohl posuzovat otázky související s požadavkem na předložení Příjezdového formuláře, navíc v elektronické podobě před vstupem na území ČR bez ohledu na to, zda je vstupující občan očkovan či nikoliv, a to i při příjezdu z tzv. „zelených“ (resp. „oranžových“) zemí, vedle zemí „červených“ a „tmavě červených“ s vysokým a extrémně vysokým výskytem viru, z pohledu čl. 14 odst. 4 Listiny.

118. Soud v tomto ohledu připomíná, že navrhovatel ve svém návrhu na zrušení části napadeného ochranného opatření poukazoval na to, že odpůrce stanovením povinností a omezení v napadených částech opatření nepřipustně zasáhl do ústavního práva zaručeného občanům ČR čl. 14 odst. 1, 3 a 4 Listiny. Navrhovatel poukazoval na to, že napadené ochranné opatření podmiňuje jemu jako českému občanu návrat mj. předložením Příjezdového formuláře, a to i v případě plné imunizace a v případě návratu z tzv. „zelených“ zemí, tedy zemí s nejnižším rizikem nákazy. Obdobně i v bodech 30 až 33 a 40 až 46 svého návrhu navrhovatel poukazoval na to, že napadené ochranné opatření ve vztahu k českým občanům nepřipustně podmiňuje vstup na území ČR splněním stanovených povinností, předně předložením Příjezdového formuláře, který je vyžadován též od imunizovaných osob. Příjezdový formulář pak není požadován za konkrétním účelem, který by byl z materiálního hlediska způsobilý ovlivnit epidemickou situaci a není tak způsobilý dosáhnout legitimního cíle, když má za následek pouze zpracovávání osobních údajů nad rozsah předpokládaný zákonem o ochraně veřejného zdraví, ale i nad rozsah stanovený v samotném ochranném opatření.
119. Odpůrce je na druhé straně přesvědčen o tom, že relevantní ustanovení napadeného ochranného opatření nejsou s čl. 14 Listiny v rozporu, přičemž zdůrazňuje, že při přijímání opatření vycházel z aktualizovaného Doporučení Rady 2020/1475.
120. Soud předesílá, že podle čl. 14 odst. 1 Listiny platí, že *„svoboda pohybu a pobytu je zaručena“*.
121. Podle odstavce 2 uvedeného ustanovení *„každý, kdo se oprávněně zdržuje na území České a Slovenské Federativní Republiky, má právo svobodně je opustit“*.
122. Ustanovení čl. 14 odst. 3 Listiny předpokládá, že *„tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody“*.
123. Podle odstavce 4 tohoto ustanovení přitom platí, že *„každý občan má právo na svobodný vstup na území České a Slovenské Federativní Republiky. Občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti“*.
124. Doporučení Rady 2020/1475 ve svém bodu 12 uvádí, že by *„(č)lenské státy neměly omezovat volný pohyb osob cestujících do nebo z oblastí jiného členského státu klasifikovaných jako „zelené“ podle bodu 10.“*
125. Bod 13 Doporučení Rady 2020/1475 k tomu doplňuje, že *„(p)ři 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 pozitivivity testů, a další epidemiologické ukazatele; d) by členské státy měly zohledňovat strategie testování a věnovat zvláštní pozornost situaci v oblastech s vysokou mírou testování.“*
126. Bod 22 Doporučení Rady 2020/1475 pak uvádí, že by *„(č)lenské 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.“*

127. K omezitelnosti práva podle čl. 14 odst. 4 Listiny soud předně zdůrazňuje, že svoboda pohybu a pobytu je jednou z klíčových svobod, jež je předpokladem realizace celé řady dalších základních práv. Jde o přirozené právo člověka negativní povahy (*status negativus*), jemuž odpovídá povinnost státu zdržet se zásahu do tohoto projevu obecné svobody jednání člověka. Svoboda pohybu a pobytu je upravena nejen v čl. 14 Listiny, ale i v řadě dokumentů mezinárodního práva a práva EU [srov. především čl. 13 Všeobecné deklarace lidských práv, čl. 12 a 13 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 2 až 4 Protokolu č. 4 a čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“), jakož i čl. 45 Listiny základních práv Evropské unie].
128. Doktrína připomíná, že článek 14 Listiny zaručuje různá práva, stran nichž je nutno rozlišovat celkem 3 dichotomie: (i.) jde jednak o kategorii dynamickou, tedy pohyb, a statickou, tedy pobyt; dále je třeba rozlišit (ii) dopad v rámci hranic ČR a dopad v případě pohybu přes hranice státu a konečně (iii.) jiný obsah pro občany ČR a jiný pro cizince (srov. obdobně komentář k čl. 14 Listiny in Wagnerová, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012; podobně komentář k čl. 14 Listiny in Husseini, F. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021).
129. Ustanovení čl. 14 odst. 1 Listiny přiznává jak občanům ČR, tak i cizincům, obě svobody, tedy svobodu statickou i dynamickou. Ve světle závěrů vyslovených Ústavním soudem v nálezu ze dne 30. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 4/02, tedy čl. 14 odst. 1 Listiny konkrétně zaručuje všem osobám bez rozdílu či závislosti na podmínce občanství ČR svobodu pohybu coby „oprávnění nejen občana, ale každého pohybovat se po území České republiky vymezeném jejími státními hranicemi a navštěvovat jednotlivá místa s výjimkou těch, pro která zákon ve smyslu ustanovení čl. 14 odst. 3 Listiny stanoví omezení“, a rovněž svobodu pobytu, tedy „oprávnění svobodně pobývat a usazovat se na kterémkoli místě v České republice, tj. oprávnění svobodně si volit bydliště uvnitř českého státu...“.
130. Oproti tomu právo zajištěné v čl. 14 odst. 4 Listiny, tedy právo na svobodný vstup na území ČR, resp. právo odpovídající zákazu nucení k opuštění vlasti, se týká otázek souvisejících s přeshraničním prvkem, konkrétně případů pohybu přes státní hranice, a to toliko ve vztahu k českým občanům.
131. Zatímco svoboda pohybu a pobytu podle čl. 14 odst. 1 Listiny je zjevně omezitelná za podmínek vyplývajících z čl. 14 odst. 3 a čl. 4 Listiny, resp. čl. 2 odst. 3 Protokolu č. 4 k Úmluvě, v případě ústavních práv zajištěných čl. 14 odst. 4 Listiny již přípustnost jejich omezení na první pohled z ustanovení ústavního pořádku nevyplývá.
132. Soud tak nejprve (před vlastním posouzením otázky přípustnosti omezení práva) zvažoval, zda je do práva zajištěného občanům v čl. 14 odst. 4 větou první Listiny, tedy práva na svobodný vstup na území České republiky, napadeným ochranným opatřením skutečně zasahováno, jak návrhatel tvrdí. K tomu konkrétně uvádí, že napadené ochranné opatření ukládá všem osobám, které se zdržovaly nad určitou limitní dobu na území států, které jsou na seznamu zemí s nízkým, středním, vysokým, velmi vysokým a extrémním rizikem výskytu onemocnění COVID-19 (tedy i občanům ČR, které z okruhu těchto osob nevyjímá), aby při návratu ze zahraničí předložily vyplněný Příjezdový formulář, který v elektronické podobě zašlou krajské hygienické stanici příslušné podle místa bydliště nebo ohlašovaného pobytu, a vyjma zemí s nízkým a středním rizikem výskytu viru dále absolvovaly antigenní či RT-PCR test na přítomnost viru SARS-CoV-2, přičemž stanoví povinnost předložit na vyžádání při hraniční nebo pobytové kontrole doklad o vyplnění Příjezdového formuláře (oznámení) nebo písemné prokázání, že se na danou osobu vztahuje výjimka dle tohoto ochranného opatření [článek I. bod I.2 písm. c), článek I. bod I.4 písm. c), článek I. bod I.6 písm. c), článek I. bod I.8 písm. c) ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021]. Opatřením je současně stanoven požadavek výhradně elektronické komunikace pro předložení Příjezdového formuláře podle napadeného čl. I. bodu I. 2 písm. a), I. 4 písm. a), I. 6 písm. a) a bodu I. 8 písm. a) ochranného opatření, též pro vstup do České republiky nařizuje



předložit Příjezdový formulář i osobám, které jsou považovány za imunizované v důsledku prodělání nemoci nebo v důsledku ukončeného očkování. Odpůrce stran této povinnosti nijak nerozlišuje rizikovost zemí, z nichž se občané ČR vrací do vlasti.

133. S ohledem na výše uvedené soud přisvědčuje navrhovateli, že ty části výroku opatření, které českým občanům ukládají povinnost před vstupem na území ČR předložit vyplněný Příjezdový formulář, doložit jej pouze v elektronické podobě, a to bez ohledu na to, zda se jedná o imunizované osoby či nikoliv, jimiž se soud v souladu s obsahem návrhu navrhovatele primárně zabýval, a též s přihlédnutím k vyžadování splnění těchto povinností i při návratu do ČR ze „zelených“ a „oranžových“ zemí (tedy zemí s nízkým a středním rizikem výskytu viru), představují materiální omezení práva svobodného návratu občanů na území ČR, resp. stanovení podmínek jeho (legálního) výkonu.
134. Fakticky napadené ochranné opatření normuje mj. i ve vztahu k českým občanům pravidlo chování podmiňující jejich návrat na území ČR. Pokud by občan vstoupil z definovaných oblastí na území ČR, přičemž by před okamžikem vstupu nedisponoval Příjezdovým formulářem (resp. oznámením o jeho vyplnění), předmětné pravidlo chování uvedené v bodech I.2 písm. a), I.4 písm. a), I.6 písm. a), a I. 8 písm. a), by objektivně porušil. Má-li se občan České republiky porušení pravidla stanoveného v uvedených bodech výroku napadeného ochranného opatření vyvarovat, nezbyvá mu, než před vstupem na území ČR (tedy v zahraničí) vyplnit Příjezdový formulář a ten elektronicky (dle textace napadeného ochranného opatření „vzdáleným přístupem“) zaslat krajské hygienické stanici příslušné podle místa jeho bydliště nebo ohlašovaného pobytu. Právo (legálního) vstupu občanů na území ČR je tak přinejmenším formálně vázáno předmětnými body výroku napadeného ochranného opatření na podmínku, a je tedy bezpochyby omezováno.
135. Zatímco v případě svobody pohybu a pobytu podle čl. 14 odst. 1 Listiny nelze pochybovat o tom, že tyto svobody mohou být omezeny za podmínek vyplývajících z čl. 14 odst. 3 a čl. 4 Listiny, resp. čl. 2 odst. 3 Protokolu č. 4 k Úmluvě, v případě ústavního práva občanů na svobodný vstup na území ČR dle čl. 14 odst. 4 věty první Listiny již tento závěr z ustanovení ústavního pořádku *prima facie* nevyplývá.
136. Je třeba v obecné rovině zdůraznit, že až na výjimky nejsou základní práva a svobody garantované Listinou absolutní, tedy lze je zákonem omezit, a to za podmínek stanovených v Listině u jednotlivých základních práv a svobod při současném splnění podmínek obsažených v čl. 4 odst. 2 až 4 Listiny. Lze tedy s jistým zjednodušením shrnout, že konkrétní omezení základního práva nebo svobody (i.) musí Listina předpokládat, (ii.) musí je stanovit zákon, (iii.) nesmí být diskriminační a (iv.) musí šetřit podstatu a smysl omezovaného základního práva (srov. obdobně komentář k čl. 4 Listiny in Husseini, F. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021).
137. Soud tak v návaznosti na výše uvedené konstatuje, že ustanovení čl. 14 Listiny při jeho gramatickém výkladu s jakýmkoli omezováním práva občanů ČR na svobodný návrat do vlasti výslovně nepočítá. Limitační klauzule je upravena v čl. 14 odst. 3 Listiny toliko ve vztahu k obecným svobodám pohybu a pobytu zaručeným v odstavci 1 a 2 uvedeného ustanovení (arg. „*Tyto svobody mohou být omezeny...*“). Ve vztahu k právu vyplývajícímu z čl. 14 odst. 4 věty první Listiny žádná taková limitační klauzule v Listině obsažena není.
138. Pro závěr, že ustanovení čl. 14 Listiny omezení práva občanů ČR na svobodný návrat do vlasti nepředpokládá, svědčí dle přesvědčení soudu i použití systematické a historické metody výkladu daného ustanovení Listiny. Ústavodárce předmětné ustanovení čl. 14 Listiny zjevně konstruoval tak, že za ustanovení reflektující nezadatelné svobody pohybu a pobytu uvedené v odstavcích 1 a 2 připojil v odstavci třetím relativně obvyklou limitační klauzuli, kterou omezení svobod zaručených čl. 14 odst. 1 a 2 Listiny připustil. I ze skutečnosti, že právo občana na svobodný vstup do vlasti, resp. jeho právo na to, aby nebyl nucen k opuštění vlasti, je upraveno teprve

v odstavci následujícím za odstavcem obsahujícím limitační klauzuli, lze dovozovat, že tato klauzule na práva uvedená v čl. 14 odst. 4 Listiny nedopadá. Doktrína správně upozorňuje, že „*možnosti omezení podle čl. 14 odst. 3 se vztahují k právům zakotveným v prvních dvou odstavcích čl. 14, což vyplývá z úvodní věty tohoto ustanovení: „Tyto svobody mohou být omezeny...“* (srov. komentář k čl. 14 Listiny in Husseini, F. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021).

139. Rovněž historický výklad svědčí pro závěr, že nebylo cílem aplikovat limitační klauzuli uvedenou v čl. 14 odst. 3 Listiny na práva zaručená v jeho následujícím odstavci. Soud v tomto směru pro větší stručnost odkazuje na popis důvodů vedoucích k přijetí čl. 14 odst. 4 Listiny vycházejících ze zkušeností s omezováním těchto práv v období komunistické totality (srov. komentář k čl. 14 odst. 4 Listiny in Wagnerová, E. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012; obdobně komentář k čl. 14 odst. 4 Listiny in Husseini, F. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021).
140. Soud však nemohl na druhé straně odhlédnout od toho, že z relevantních judikatorních i doktrinárních závěrů plyne, že i v případech práv, která nemají vlastní limitační klauzuli, může dojít k jejich omezení v zájmu jiného základního práva či svobody nebo dokonce v zájmu veřejného statku, a to v případě jejich vzájemné kolize, jež je pak posuzována za použití ustálených judikatorních východisek týkajících se aplikace a parametrů testu proporcionality (shodně komentář k čl. 4 Listiny in Husseini, F. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021).
141. V této souvislosti pak nemohl soud ponechat bez povšimnutí, že sám Ústavní soud v minulosti v jiných situacích, jež se zjevně dotýkaly dalšího ústavního práva zaručeného čl. 14 odst. 4 Listiny, konkrétně práva uvedeného v jeho větě druhé, fakticky připustil jeho omezení, a to přesto, že i ve vztahu k tomuto právu, vycházejícímu z (v zásadě) identických historických a hodnotových východisek, lze beze zbytku vyjít z výše vyslovených závěrů vylučujících použitelnost limitační klauzule.
142. Ústavní soud tak přitom neučinil toliko v nezřídka v této souvislosti připomínané specifické věci (co do aspektu role práva EU), v níž se zabýval ústavností úpravy přijaté zákonem č. 539/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, reagující na rámcové rozhodnutí Rady EU č. 2002/584/JHA ze dne 13. 6. 2002 o Evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (tzv. eurozatykač), kdy v nálezu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, vyložil ustanovení § 14 odst. 4 věty druhé Listiny eurokonformně tak, že nebrání tomu, aby občan ČR, který se dopustí trestného činu v jiném členském státě EU, byl do tohoto státu vydán za účelem realizace trestního stíhání pro tento trestný čin.
143. Možnost omezení práva, jevícího se mít ve světle výše uvedených závěrů k nemožnosti použití limitační klauzule absolutní povahu, totiž fakticky připustil Ústavní soud rovněž v nálezu ze dne 22. 11. 2019, sp. zn. II. ÚS 2057/19, v němž posuzoval ústavnost institutu zákazu vycestování upraveného v § 73 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, kde dovedl, že posouzení, zda „*se v konkrétním případě jedná i o zásah přípustný, bude vždy záviset na konkrétních skutkových okolnostech, které musí opodstatňovat závěr, že použití tohoto prostředku sleduje legitimní účel, je způsobilé jej dosáhnout a současně nezbytné k jeho dosažení (tedy, že odpovídá požadavku proporcionality)*“. Na tom, že uvedeným nálezem Ústavní soud připustil možnost omezení ústavního práva zaručeného v čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny, přitom ničeho nemění ani okolnost, že se v odůvodnění zabýval obecnou svobodou pohybu a na naposledy uvedené ustanovení Listiny výslovně neodkazoval.
144. Rovněž oba tyto případy svědčí dle přesvědčení zdejšího soudu pro závěr, že i u ústavních práv zaručených v čl. 14 odst. 4 Listiny, ve vztahu k nimž jinak nelze uvažovat o aplikaci limitační klauzule obsažené v odstavci 3 téhož ustanovení, je třeba, a to zcela výjimečně, připustit jejich

omezitelnost v zájmu jiného základního práva či svobody, případně v zájmu veřejného statku, a to v případě jejich vzájemné kolize, přičemž takový střet musí být posléze posuzován provedením testu proporcionality.

145. Jinak řečeno, nejeví se být rozumným bez dalšího trvat, a to i při vědomí historických okolností a hodnotových zdrojů přijetí uvedené úpravy, jež soud v žádném případě nijak nezpochybňuje, na zcela absolutní povaze práva občana na svobodný vstup na území ČR a tedy na nemožnosti jakéhokoli jeho omezení. Je tomu tak nejen s ohledem na to, že uvedené právo přece jen nedosahuje svým charakterem a povahou intenzity jiných absolutních práv, u nichž není jejich absolutní povaha jakkoli sporná (např. zákaz mučení), ale především proto, že toto základní právo, pro jehož výslovnou regulaci jsou z historického úhlu pohledu pádné důvody, se jednoduše může obdobně jako jiná základní práva ocitnout v zásadním rozporu s jiným ústavně zaručeným právem či svobodou, či veřejným statkem, přičemž nelze paušálně bez dalšího a ve všech případech trvat zjednodušujícím způsobem na neomezitelném charakteru práva na ničím neomezený návrat do vlasti.
146. Takovým případem, kdy se toto právo střetává s jinými ústavně zaručenými lidskými právy a svobodami, resp. veřejným statkem nezměrné povahy, přitom může být právě situace, kdy se právo občana na svobodný vstup na území ČR ocitá v rozporu s veřejným statkem v podobě veřejného zájmu na ochraně veřejného zdraví, jenž není s jistým zjednodušením fakticky ničím jiným, než sumou práv jiných osob na ochranu života a zdraví, která mohou být riziky souvisejícími s umožněním vstupu občana, jemuž svědčí právo svobodného návratu na území, negativně dotčena.
147. Proto má soud za to, že i ve vztahu k ústavně zaručenému právu občana na svobodný vstup na území domovského státu je třeba uplatnit judikatorní závěry připouštějící v obecné rovině ústavně konformní omezení i u těch práv, která nemají vlastní limitační klauzuli, a to právě v zájmu ochrany jiného základního práva či svobody nebo veřejného statku. Tento střet pak bude, obdobně jako jiné případy střetu více základních práv či střetu základního práva či svobody s veřejným statkem, řešen za použití testu proporcionality. Soud přitom se vším důrazem konstatuje, že v případě takového střetu bude v rámci posuzování proporcionality třeba zásadně upřednostnit takový výklad, který povede k nejvyšší možné ochraně ústavního práva dle čl. 14 odst. 4 věty první Listiny a bude s nejvyšší obezřetností šetřit jeho podstatu a smysl.
148. Právě uvedené závěry v žádném případě neznamenaají a nemohou být pochopeny jako jakkoli marginalizující význam ústavního práva občana na svobodný návrat do vlasti. Jak soud naznačil výše, nejeví se nicméně být rozumným trvat při vědomí shora uvedeného na zcela absolutní povaze práva občana na svobodný vstup na území ČR a nemožnosti jakéhokoli jeho omezení, a to i v situacích, kdy se bude objektivně takové právo ocitát objektivně v rozporu s jiným základním právem obdobně zásadního či spíše ještě zásadnějšího významu. V takovém případě je však třeba přísně vyjít z testu proporcionality v podobě příkazu k optimalizaci, tedy postulátu minimalizace omezení základního práva a svobody – dle stanoviska soudu nebude připadat v úvahu modifikovaný test proporcionality nebo dokonce test racionality, resp. jakkoli deferenční přezkum přiměřenosti zásahu do tohoto práva. Právě naopak, jak soud uvedl výše, bude třeba hledat a upřednostnit takový výklad, který povede k nejvyšší možné ochraně ústavního práva občana na svobodný návrat do vlasti, a bude se zřetelem ke shora provedenému výkladu čl. 14 Listiny připouštět toliko takové omezení, kdy sledovaného cíle nebude možno dosáhnout byt' jen nepatrně mírnějšími prostředky.
149. Soud ostatně z dále rozvedených důvodů i v nyní posuzované věci, v níž takto popsaná východiska aplikoval, seznal, že ačkoli lze v obecné rovině za určitých výjimečných okolností omezení ústavního práva zaručeného občanům v čl. 14 odst. 4 větě první Listiny připustit, nyní posuzovaný zásah do tohoto práva v podobě ochranným opatřením konkrétně stanovených povinností a omezení nelze optikou testu proporcionality prozatím hodnověrně posoudit, když je

tato část napadeného ochranného opatření nepřezkoumatelná pro nedostatečné odůvodnění ukládaných povinností (srov. níže).

150. Pro úplnost soud na tomto místě podotýká, že i pokud by snad měl převládnout právní názor o absolutní a nijak neomezené povaze práva zaručeného čl. 14 odst. 4 větou první Listiny, tím spíše by napadené ochranné opatření nemohlo v níže specifikovaných částech, v nichž soud přistoupil k jejich zrušení, obstát. Soud však považoval za odůvodněné zvolit takové řešení, jež omezenost tohoto práva za účelem ochrany jiného základního práva a svobody, event. veřejného statku, *a priori* bez dalšího nevylučuje, a umožňuje na konkrétním skutkovém a právním půdorysu individuální posouzení rozhodných okolností.
151. Ve svých dalších úvahách tak již soud vycházel z toho, že právo svobodného návratu občanů do ČR není zcela absolutní a může být omezeno za účelem tak významného veřejného statku, kterým je ochrana veřejného zdraví, jako je tomu v nyní posuzované věci. K tomu lze snad jen dodat, že pokud se tak děje na základě zákonného zmocnění (§ 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví), není porušením výhrady zákona, že konkrétní podmínky jsou stanoveny ve formě opatření obecné povahy (k tomu viz výše). Důležité je však akcentovat potřebu omezení základního práva náležitě zdůvodnit, k čemuž dle soudu v případě napadené části ochranného opatření ze strany odpůrce nedošlo.
152. Soud rovněž přihlédl k tomu, že právo svobodného návratu občanů do ČR není v daném případě samo o sobě negováno, neboť ochranné opatření pouze stanoví podmínky, za nichž se může občan do vlasti vrátit, aniž by jeho návrat absolutně vylučovalo. Ve své podstatě jde o omezení práva občana na svobodný vstup na území České republiky, nejde však *a priori* o rozpor s čl. 14 odst. 4 Listiny (viz výše). K zákonné licenci omezení základního práva v dané věci soud dodává, že není porušením výhrady zákona, pokud konkrétní podmínky jsou stanoveny ve formě opatření obecné povahy, jestliže se tak děje na základě zákonného zmocnění. Tato podmínka je přitom v případě posuzovaného ochranného opatření splněna (viz § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví).
153. S ohledem na výše uvedené má tak sice soud za to, že odpůrce postupoval formálně v souladu se zákonem, pokud jde o naplnění hypotézy § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Již na tomto místě však městský soud současně uvádí, že stran přistoupení k omezení základního práva dle čl. 14 odst. 4 věty první Listiny odpůrce své cíle náležitě nezdůvodnil v odůvodnění ochranného opatření a vyjádřil se k nim teprve v rámci svého vyjádření v rámci řízení před soudem. Soud pak jeho ani jeho argumenty z vyjádření neshledal z pohledu právě popsáných východisek dostatečnými pro posouzení proporcionality napadenými částmi opatření vyvolaného zásahu do práv občanů, jak bude vysvětleno dále v této části.
154. K okruhu námitek navrhovatele týkajících se **obecné povinnosti doložit Příjezdový formulář**, soud uvádí, že odpůrce v odůvodnění ochranného opatření nijak neopodstatnil skutečnosti, které podle jeho přesvědčení představují legitimní důvod požadovat po jednotlivci, který určitou vymezenou dobu pobýval v cizině (minimálně 12 hodin v posledních 14 dnech), aby současně se vstupem na území ČR předkládal Příjezdový formulář orgánům ochrany veřejného zdraví. Z napadeného ochranného opatření není však ani náznakem zřejmé, jakou má relevanci k zamýšlené ochraně veřejného zdraví, tedy zda je materiálně způsobilá jakkoliv ovlivnit zavlečení nebo šíření nemoci, resp. těmto jevům bránit.
155. Nedostatek odůvodnění opatření přitom soudu brání rovněž v posouzení toho, nakolik odpůrce respektuje ustanovení bodu 22 Doporučení Rady 2020/1475, tj. že by „(č)lenské 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“, na které v opatření sám odkazuje. Zavedení povinnosti předložit Příjezdový formulář při návratu z *de facto* jakékoliv cizí země postrádá jakýkoliv odpůrcem zdůvodněný účel v rámci jím přijatých opatření proti epidemii koronaviru. Bez jakéhokoli odůvodnění uložená povinnost předložit

Příjezdový formulář tak, jak je vymezena mj. v článku III. bodu 3 ochranného opatření, tedy lze dle názoru soudu vysvětlit toliko jako systematickou kontrolu (evidenci) osob překračujících vnitřní hranice ČR bez konkrétního vztahu k protiepidemickým opatřením zavedeným v souvislosti s nemocí SARS-COV-2. Pro samotnou strohost zdůvodnění zavedení povinnosti předkládání Příjezdového formuláře, kterému se odpůrce v odůvodnění napadeného ochranného opatření věnuje minimálně (relevantně pouze v jednom odstavci na str. 21), pak soud nemohl dojít k jinému závěru, než že z odůvodnění napadeného ochranného opatření tedy není patrné nic, na základě čeho by soud mohl posoudit důvodnost námitek spadajících do 4. a 5. kroku algoritmu přezkumu ve vztahu k této otázce.

156. V souvislosti s výše uvedeným považuje soud rovněž za nutné reagovat na argumentaci odpůrce v jeho vyjádření, v němž uvedl, že díky vyplněnému Příjezdovému formuláři je možné lépe trasovat další potenciálně nakažené, a tím zabránit dalšímu šíření viru, a že povinnost vyplnit Příjezdový formulář je opatření, které omezuje adresáty této povinnosti jen naprosto minimálně, resp. že vzhledem k minimálnímu zásahu do práv, kterým je uložení povinnost vyplnit formulář ve srovnání se zájmem na ochranu života a zdraví, splňuje toto opatření i kritérium přiměřenosti. Tyto argumenty však odpůrce dále nerozvedl, přičemž takto v průběhu soudního řízení dotvrzené cíle pro zavedení povinnosti předložit Příjezdový formulář nemají žádný odraz v obsahu odůvodnění napadeného ochranného opatření, jež nemůže případné pozdější dovysvětlení zcela nahradit. Ačkoliv tedy jde ve značně obecné rovině z vyjádření odpůrce rozpoznat jeho motivaci pro zavedení určitého kontrolního prostředku pro sledování rizikovitosti přenosu nákazy nemocí COVID-19 přes hranice České republiky při vstupu z ciziny, zavedená povinnost není v samotném napadeném ochranném opatření dostatečně zdůvodněna, přičemž tento nedostatek nelze v plném rozsahu prominout. Přestože tak byly odpůrcem v rámci jeho vyjádření Příjezdový formulář jako takový a jeho smysl a účel částečně dovysvětleny, soud nadále nemá dostatek důvodů pro posouzení proporcionality tohoto konkrétního řešení zvoleného odpůrcem, zejména tedy pro zjištění, proč se povinnost předložit Příjezdový formulář vztahuje na všechny osoby bez rozdílu, odpůrce také neposkytl dostatečné zdůvodnění toho, proč je z jeho strany vyžadován právě takový okruh informací o osobách vstupujících na území ČR, ani proč je Příjezdový formulář vyžadován právě a pouze v elektronické formě. Tyto aspekty napadeného ochranného opatření tak nemohl soud z důvodu pochybení na straně odpůrce v úplnosti posoudit, natož pak hodnotit. Pokud tedy soud připustí, že v čistě obecné rovině lze smysl požadování Příjezdového formuláře odpůrcem dovodit, současně dodává, že ukládané povinnosti s tímto formulářem spojené pro nedostatečné odůvodnění ve světle navrhovatelem předložených okruhů námitek neobstojí.
157. Dle soudu napadené ochranné opatření stran povinnosti předložit při vstupu na území České republiky po vymezenou dobu setrvání v cizině Příjezdové formulář nenabízí především vůbec žádné jednoznačné zdůvodnění parametrů tohoto opatření, ani vodítko, podle kterých se odpůrce při jeho zavádění řídil. Za této situace tak soud shledal, že nemůže napadené ochranné opatření na půdorysu navrhovatelem vznesených konkrétních námitek přezkoumat z hlediska čtvrtého a pátého bodu algoritmu přezkumu. Z odůvodnění zavedení Příjezdového formuláře totiž nelze vyvodit žádná kritéria a podmínky, jimiž se odpůrce při zavádění tohoto svého požadavku řídil. Dostatečně specifikovaná vodítka se nepodávají ani z vyjádření odpůrce. Není přitom na místě, aby soud úmysly odpůrce sám dovozoval, zvláště pak za situace, kdy je zvoleným řešením zasahováno do základního práva, jehož omezenost je ve shora popsanych ohledech přísně limitována. Z pohledu aplikace kritérií proporcionality (vhodnosti, přiměřenosti, potřebnosti) je tak napadené ochranné opatření nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
158. Soud přitom dospěl k závěru, že popsaná omezení práva podle čl. 14 odst. 4 Listiny, resp. stanovení podmínek jeho výkonu, odpůrce přijal bez jasného a přesvědčivého zdůvodnění, když dostatečně nezdůvodnil, zda je aktuální situace v ČR a v ostatních zemích skutečně natolik závažná, že nepostačují prostředky, které do předmětného základního práva zasahují méně

intenzivně. Stejně tak nijak nevysvětlil, z jakých důvodů nepřipadala v úvahu jiná forma řízení jím uvažovaného rizika, případně zasahující občanům ČR či alespoň některým jejich skupinám např. do jiných jejich práv poté, co jim je návrat do vlasti umožněn.

159. Soud nemohl v první řadě posoudit otázku **předložení Příjezdového formuláře pouze v elektronické podobě** s doručením potvrzení na adresu elektronické pošty občana vstupujícího na území ČR po pobytu v cizině. Ani požadovanou formu formuláře, ani penzum vyžadovaných údajů totiž odpůrce ve vazbě na řešení epidemické situace na území ČR dostatečně nezdůvodnil. Odpůrce nevysvětlil, proč je formulář možné podat výlučně elektronickou formou při vědomí, že obecně není stanovena povinnost disponovat elektronickou doručovací adresou; z rozhodnutí není zřejmé, proč vyloučil podání formuláře v jiné formě, ačkoliv § 37 odst. 4 správního řádu obecně jiné formy podání připouští. Soud se v této souvislosti neztotožnil s argumentací odpůrce v jeho vyjádření k návrhu, v němž toliko v obecné rovině a paušálně uvedl, že mu není znám žádný jiný jednodušší způsob, jak před příjezdem do ČR notifikovat krajskou hygienickou stanici, aby následně poukázal na možné technické a ekonomické dopady notifikace prostřednictvím telefonického hovoru a využití zastupitelských úřadů (v úvahu samozřejmě připadá i možnost vyplnění či nahlášení se až po příjezdu). Z této argumentace lze dovést pouze to, že elektronickou formu formuláře považuje odpůrce za nejjednodušší z hlediska potřeb státní správy, chybí v ní však například právě reflexe dopadů uložené povinnosti do sféry občanů, kteří elektronickou formou komunikovat schopni nejsou. V této souvislosti a bez náležitého odůvodnění jsou odpůrcem uváděné administrativní překážky písemného či telefonického podávání Příjezdového formuláře nepřipadné. Soudu se proto nabízí zcela legitimní úvaha o tom, jak řešit určité problematické situace, které mohou při podávání Příjezdového formuláře nastat, a které odpůrce v rámci odůvodnění napadeného ochranného opatření nijak nereflektuje. Jedná se mj. o již výše uvedenou situaci, kdy osoba vstupující na území České republiky nedisponuje elektronickou doručovací adresou, popř. nemá připojení k síti internet. Řešena není ani situace, kdy existují problémy při odesílání formuláře nebo následném doručování potvrzení o jeho přijetí, přičemž pro předložení Příjezdového formuláře nejsou nabízeny žádné jiné alternativy. Se zřetelem k nedostatku odůvodnění lze mít v tomto ohledu legitimně za to, že odpůrce o nich ani neuvažoval, a řešení možných problémů nechává zcela na vstupujících občanech. V tomto ohledu je třeba mít na zřeteli, že v případě jakéhokoliv problému s vyplňováním, odesíláním či potvrzováním Příjezdového formuláře by se navíc ocitli v situaci, kdy by nesplnili obligatorně vyžadovanou podmínku pro umožnění vstupu na území ČR, resp. by se jeho nepředložením [jak vyžadují článek I. bod I.2 písm. c), bod I.4 písm. c), bod I.6 písm. c) a bod I.8 písm. c) ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021] dopouštěli přestupku dle § 92k odst. 3 písm. a) ve spojení s § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví.
160. Tvrzení o využití **údajů získaných z Příjezdového formuláře** k trasování uváděné odpůrcem v jeho vyjádření pak nelze z dále popsaných důvodů v tomto směru podle soudu považovat za dostačující, když sám odpůrce k praktickému využití získaných údajů z formuláře nic dalšího neuvedl a ani neozřejmil, proč vyžaduje osobní údaje nad rámec údajů požadovaných § 79 odst. 1 písm. a) a b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Tento deficit přitom soudu brání přezkoumat, zda okruh odpůrcem požadovaných údajů je proporcionální k omezení práv občanů.
161. Soud se dále v souvislosti s otázkou podávání Příjezdového formuláře zabíral vedle jeho formy též jeho samotným obsahem. U něj navrhovatel namítal, že odpůrcem vyžadované údaje nemají zdůvodněný význam pro boj s nemocí COVID-19 a odpůrce ani nevymezil účel shromažďování osobních údajů od občanů a nezdůvodnil jeho rozsah. K tomu soud doplňuje, že odpůrce ve svém vyjádření v řízení před soudem uvedl, že považuje uložení povinnosti předložit Příjezdový formulář všem, kteří se vrací do ČR (tedy i „imunizovaným“ osobám), za vhodné opatření, neboť díky vyplněnému formuláři je možné lépe trasovat další potenciálně nakažené, a tím zabránit dalšímu šíření viru, kdy je tak v konečném důsledku možné lépe identifikovat potenciálně

nakažené, izolovat je v karanténě a chránit tím společnost. Toto zpracování osobních údajů je tedy podle něj nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu a v souladu s nařízením o GDPR.

162. Soud předně uvádí, že svou argumentaci uvedenou ve vyjádření k návrhu odpůrce nijak nepromítnul do odůvodnění napadeného ochranného opatření, v němž zdůvodnění vyžadovaného množství a charakteru osobních údajů od občanů chybí. Odpůrce sice zevrubně uvedl důvody pro vyžadování osobních údajů nad rámec § 79 odst. 1 písm. a) a b) zákona o ochraně veřejného zdraví (předně pak namítané požadavky na uvedení místa pobývání v zahraničí a konkrétní adresy zdržování se po vstupu do ČR) ve vyjádření k návrhu, ani v něm se však odpůrce praktickým využitím údajů při procesu „trasování“ nezabývá. Z důvodů uváděných odpůrcem není např. zřejmé, jaký potenciál informace uváděné ve formuláři pro trasování v jednotlivých typových situacích mají (typicky při rozlišení, zda jde o dopravu individuální či hromadnou, zda cestuje osoba imunizovaná či nikoliv atp.), není ani zřejmý samotný způsob zpracování poskytnutých informací, tj. jakým způsobem může být rizikový kontakt na základě konkrétních informací vůbec identifikován. Soud dále v tomto ohledu podotýká, že předložení Příjezdového formuláře imunizovanými osobami není spojeno s nutností podstoupení testu nebo samoizolace, a i v případě, kdy by formulář sloužil k trasování, jak tvrdí odpůrce, není imunizované osobě nařizována karanténa, a to ani při rizikovém kontaktu. Odpůrce nevysvětluje, zda a jaký by případné vytrasování takové osoby mělo efekt. Důvody, kterými odpůrce odůvodňuje tvrzení, že jím shromažďované údaje, mj. i od imunizovaných osob, prostřednictvím Příjezdového formuláře jsou způsobitelné naplnit tvrzený účel, dostatečné nejsou.
163. K otázce formálních požadavků na shromažďování, ukládání a správu soukromých údajů osob v souladu s nařízením o GDPR a zákonem č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, v platném znění (dále jen „**zákon č. 110/2019 Sb.**“), soud předně na tomto místě soud uvádí, že posledně uvedený zákon nahradil s účinností od 24. 4. 2019 zákon č. 101/2000 Sb., na který v návrhu odkazuje navrhovatel. Protože platnost a účinnost zákona č. 110/2019 Sb. nastala ode dne 24. 4. 2019, tedy dříve, než bylo vůbec vydáno původní ochranné opatření, nemohl soud navrhovateli vyhovět stran posouzení souladu napadeného ochranného opatření se zákonem č. 101/2000 Sb., který již byl v rozhodné době derogován a právní účinky neměl.
164. Z článku 5 odst. 1 písm. b) nařízení o GDPR se podává, že osobní údaje musí být „*shromažďovány pro určité, výslovně vyjádřené a legitimní účely a nesmějí být dále zpracovávány způsobem, který je s těmito účely neslučitelný; další zpracování pro účely archivace ve veřejném zájmu, pro účely vědeckého či historického výzkumu nebo pro statistické účely se podle čl. 89 odst. 1 nepovažuje za neslučitelné s původními účely („účelové omezení“).*“
165. Podle článku 6 odst. 1 písm. e) nařízení o GDPR je pak zpracování zákonné, pokud „*je nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce.*“
166. Ust. § 5 zákona č. 110/2019 Sb. k tomu stanoví, že je „(s)právce oprávněn zpracovávat osobní údaje, pokud je to nezbytné pro splnění a) povinnosti, která je správcem uložena právním předpisem, nebo b) úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je správce pověřen.“
167. Ust. § 16 odst. 1 věty první zákona č. 110/2019 Sb. doplňuje, že „(s)právce nebo zpracovatel při zpracování osobních údajů za účelem vědeckého nebo historického výzkumu nebo pro statistické účely zajistí dodržování konkrétních opatření k ochraně zájmů subjektu údajů, která odpovídají stavu techniky, nákladům na provedení, povaze, rozsahu, kontextu a účelům zpracování i různě pravděpodobným a závažným rizikům pro práva a svobody fyzických osob.“
168. Soud má s odkazem na výše uvedené a s vědomím, že nařízení má v rámci českého právního řádu tzv. přímý účinek, jak stanovuje čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie, a jak upřesnil Evropský soudní dvůr v rozsudku ze dne 14. 12. 1971 ve věci *Politi s.a.s. proti Ministero delle Finanze della Repubblica Italiana*, ECLI:EU:C:1971:122, přičemž unijní úprava byla do českého právního řádu dále adaptována zákonem č. 110/2019 Sb. [jak stanovuje již § 1 tohoto zákona] za

to, že požadavky stanovené nařízením o GDPR ze strany odpůrce by hypoteticky dodrženy být mohly, při konstatování, že odpůrce dodržel podmínky pro správu údajů získaných z Příjezdového formuláře dle nařízení o GDPR, resp. dle zákona č. 110/2019 Sb., odpůrce je současně správcem získaných údajů a tyto jsou shromažďovány a archivovány ve veřejném zájmu, tj. při přijímání opatření v boji s epidemií nemoci COVID-19. Soud ovšem jedním dechem konstatuje, že nedostatky odůvodnění napadeného ochranného opatření, potažmo nedostatečnost argumentace odpůrce ve vyjádření k návrhu, učinění takového závěru znemožňují. Jak je uvedeno výše odpůrce nijak konkrétně nevysvětlil, zda a z jakých konkrétních důvodů jsou informace uváděné v Příjezdovém formuláři z hlediska řešení epidemické situace přínosné a jakým konkrétním způsobem má jejich shromažďování přispívat k naplnění účelu opatření vydávaného podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví; nelze proto posoudit, zda je jejich zpracovávání nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu. Odpůrce ani nijak nespécifikoval či alespoň obecně nepopsal žádné další okolnosti týkající se parametrického nastavení správy takto získávaných osobních údajů. Soud tak nemohl ani posoudit přiměřenost, příp. vhodnost, uchovávání údajů získaných odpůrcem z Příjezdového formuláře po dobu 12 měsíců.

169. Soud pak považoval z pohledu meritorního vyústění nyní posuzované věci rovněž za významné, že dostatečně odůvodněn není ani požadavek předložení Příjezdového formuláře i **při příjezdu ze „zelených“ zemí s nízkým rizikem nákazy virem**. V odůvodnění ochranného opatření odpůrce uvádí, že Česká republika využívá tzv. „cestovatelský semafor“ a rozsah povinností určuje dle stanovené rizikovosti země, kde osoba vstupující na území České republiky po dobu delší než 12 hodin v posledních 14 dnech pobývala. Přesto však odpůrce v rozporu s tímto svým právě připomenutým tvrzením k rozlišení stanovených povinností ve vztahu k zemím s nízkým a středním rizikem nákazy v souvislosti s institutem Příjezdového formuláře ve skutečnosti nepřistoupil. Navzdory tomu, že „zelené“ země splňují dle odpůrcem stanovených kritérií charakteristické znaky, podle kterých v nich existuje pouze nízké riziko výskytu onemocnění COVID-19, nestanovuje napadené ochranné opatření v relevantních částech výroku pro návrat z nich podmínky mírnější, než při návratu ze zemí se středním a vyšším rizikem, a Příjezdový formulář je nutné vyplnit i při příjezdu z těchto „zelených“ zemí.
170. Odpůrce tedy na jedné straně přistoupil k mapování rizikových oblastí a jejich rozlišování dle rizika výskytu nemoci, ale fakticky nečiní žádný rozdíl mezi „zelenými“ a „oranžovými“ zeměmi a pro „zelené“ země nedůvodně stanovuje stejná omezení jako pro země „oranžové“, což popírá smysl citovaného doporučení a nekoresponduje navíc s vlastním textem odůvodnění napadeného ochranného opatření. Soud v tomto směru poukazuje na str. 21 odůvodnění, kde je odpůrcem uvedeno, že je *„(z)aveden také jednotný způsob hlášení pobytu déle než 12 hodin v posledních 14 dnech na území států, které nejsou na seznamu zemí s nízkým rizikem výskytu onemocnění COVID19, a to formou vyplnění elektronického příjezdového formuláře, který je nezbytné vyplnit a před příjezdem do České republiky“*, což si ovšem v právě popsaném směru protiče s výrokovou částí napadeného ochranného opatření. Pokud pak k hlavním cílům opatření patří dle odpůrce *„přerušit kontinuální epidemický proces, odhalit nakažené jedince a zastavit tak epidemii v co nejkratším čase a za co nejmenších ztrát lidských životů“* (str. 15 odůvodnění), k čemuž na str. 16 dodává, že *„opatření je proto společně s dalšími platnými opatřeními zaměřeno tak, aby byla zajištěna potřebná škála preventivních opatření zohledňující i předběžnou opatrnost v souvislosti s dalším šířením SARS-CoV-2 a jeho nových variant“*, nepodávají se tyto cíle z napadených částí ochranného opatření, pokud ukládají povinnost předložit Příjezdový formulář i v případě návratu z nejméně rizikových zemí. Lze doplnit, že odpůrce při vymezení podmínek vstupu na území ČR v článku I. bodu I.2 nijak neuplatňuje „cestovatelský semafor“ a nerozlišuje mezi „zelenými“ a „oranžovými“ zeměmi, ač na aplikaci mechanismu rozlišování na „zelené“, „oranžové“, „červené“ a „tmavě červené“ země dle Doporučení Rady (EU) 2020/1144 ze dne 30. 7. 2020 odkazuje na str. 18 svého odůvodnění. Současně odpůrce tamtéž uvádí, že stanovuje země dle rizika nákazy v souladu s body 8, 10, 12 a



13 Doporučení Rady 2020/1475, což se však v napadeném článku I. bodu I.2 písm. a) nijak neprojevuje. Podmínky vstupu (návratu) na území České republiky jsou potom, pokud jde o parametry, jež jsou předmětem tohoto řízení, stanoveny obdobně jako je tomu pro rizikovější země v článku I. bodu I.4 písm. a), článku I. bodu I.6 písm. a) a článku I. bodu I.8 písm. a) napadeného ochranného opatření, což odpůrce v odůvodnění nijak blíže nevysvětluje. Odpůrce tedy nijak nezduvodnil potřebu předložení Příjezdového formuláře i po přicestování z tzv. „zelených“ zemí s nejnižším epidemickým rizikem, ani nevedl, jaký konkrétní účel pro efektivní řízení epidemie by snad měl Příjezdový formulář představovat. K tomu soud opětovně připomíná, že si ohledně této povinnosti výrok napadeného ochranného opatření v článku I. bodu I.2 písm. a) obsahově protirečí s obsahem odůvodnění ochranného opatření, konkrétně jeho str. 21.

171. Jiné důvody k zavedení povinnosti předložit Příjezdový formulář českými občany před návratem z jakékoliv cizí země bez ohledu na její reálnou rizikovost již odpůrce fakticky nekonkretizoval a blíže ani neozřejmil, proč přistoupil právě u této povinnosti k jejímu univerzálnímu uplatňování bez ohledu na jím v odůvodnění uplatňovaný a popisovaný „cestovatelský semafor“. Jinými slovy řečeno, odpůrce ani v odůvodnění napadeného ochranného opatření ani ve vyjádřeních k návrhům dostatečně přesvědčivě nevysvětlil, proč již nelze umožnit českým občanům neomezený návrat z těch nejméně rizikových zemí a je pro ně nezbytné předložit při návratu na území ČR Příjezdový formulář, a to bez ohledu na rizikovost země, z níž přicházejí. V této části je tak napadené ochranné opatření co do rozsahu ukládaných povinností a co do zdůvodnění zásahu do základních práv rovněž nepřezkoumatelné.
172. K tomu soud současně přihlédl k již výše vyložené skutečnosti, tj. k tvrzení odpůrce, že při určení rizika nákazy vycházel z Doporučení Rady 2020/1475, jakožto společných jednotných pravidel pro postup mezi členskými státy. Vymezení zemí v bodě III.1 napadeného ochranného opatření jako zelených, oranžových, červených a tmavě červených odpovídá tam nastaveným objektivním kritériím, a to v závislosti na míře incidence a na počtu pozitivních testů ve smyslu bodu 10 Doporučení Rady 2020/1475. Pokud však odpůrce jednotlivé země dle společně přijatých unijních pravidel takto klasifikuje, a dále v rámci odůvodnění na klasifikaci a potřebu rozdílných podmínek odkazuje, není soudu jasné, proč k uplatnění rozdílných podmínek dle „cestovatelského semaforu“ nemohlo být přistoupeno právě u požadavku předložení Příjezdového formuláře.
173. Odpůrce také nedostatečně zdůvodnil, proč se **požadavek předložit Příjezdový formulář uplatní bez rozdílu jak pro imunizované, tak pro neimunizované (neočkované) osoby**. Odpůrce si v napadeném ochranném opatření protirečí, pokud na str. 16 odůvodnění odkazuje ve vztahu k jím zvoleným opatřením na doporučení ECDC, které doporučuje uvolnění nefarmaceutických intervencí ve vztahu k osobám s ukončeným očkovaním i v oblasti cestování (pravděpodobnost infekčnosti očkované osoby má být malá), avšak na druhé straně tyto závěry ve výrokové části opatření nijak relevantně nezohledňuje a zcela od nich odhlíží. Na očkované osoby se tak stran Příjezdového formuláře a omezení vstupu na území České republiky uplatní v konečném důsledku stejné podmínky jako na osoby neočkované.
174. Odpůrce pak v rámci odůvodnění blíže vymezuje pouze kategorii osob tzv. „dovolenkářů“, zahrnující osoby s absolvovaným očkovaním i osoby neočkované, a to ve vztahu k nutnosti splnit testovací povinnost před návratem do ČR. Žádné jiné distinkce se z odůvodnění napadeného ochranného opatření ve vztahu k povinnosti doložit Příjezdový formulář nepodávají. K tomu soud poznamenává, že povinnosti poskytnout co nejvhodnější podmínky pro vstup na území ČR, co nejméně zatěžujících omezení a případně zajištění takové informovanosti a asistence, která je pro návrat (vstup) na území ČR potřebná, se ovšem dle soudu nelze ze strany odpůrce zbavit tvrzením, že osoby na dovolené v cizině cestují z vlastní vůle i přes jeho nedoporučení (str. 25 odůvodnění), ani sdělením, že doporučuje omezit tzv. zbytné cesty koordinovaným a dohodnutým postupem v rámci EU, což již v rámci odůvodnění nijak dále nerozvádí (k tomu str.

26 odůvodnění). Odpůrce sice své opomenutí ohledně rozlišení imunizovaných a neimunizovaných osob částečně napravil v rámci svého vyjádření, v němž uvedl, že i v případě těchto osob existuje riziko (i když relativně nízké), že se nakazí, či že se od nich nakazí někdo další, a tedy vyplnění a předložení Příjezdového formuláře slouží pro případné trasování. Avšak s přihlédnutím k tomu, jakým způsobem dochází k rozlišování mezi osobou plně očkovanou a neočkovanou v dalších částech napadeného ochranného opatření, mj. stran povinnosti podrobit se před vstupem na území ČR či do pěti dnů po vstupu testu na COVID-19, která není při návratu ze „zelených“ a „oranžových“ zemí od očkovaných osob vyžadována [článek I. bod I.3 písm. a) a b) ve spojení s článkem I. bodem I.2 písm. b) ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021], nelze než dojít k závěru, že nerozlišování mezi těmito skupinami osob ohledně povinnosti předložit Příjezdový formulář odpůrce stále dostatečně přesvědčivě a přezkoumatelně neodůvodnil. Lze tak mít za to, že odpůrci při vymezování ukládané povinnosti o nalezení vhodného praktického řešení pro navrátní se imunizované občany, které by jednak naplňovalo zamýšlený cíl a jednak přihlédlo k odpůrcem deklarované snaze „zvýhodnit“ tyto imunizované občany, nešlo.

175. Pro úplnost soud dodává, že odpůrce sice důsledně rozlišuje mezi očkovanými osobami (resp. osobami, které doložily prodělání nemoci COVID-19 v rozhodné době) a neočkovanými i v pro projednávanou věc rozhodných bodech I.5, I.7 a I.9 napadeného ochranného opatření, avšak již nijak neuvádí žádné konkrétní důvody, pro které za situace, kdy nepovažuje za nutné u očkovaných osob trvat na jejich testovací povinnosti před návratem a po návratu na území České republiky, těmto osobám nadále ukládá vyplnit Příjezdový formulář. Odůvodnění požadavku doložení Příjezdového formuláře bez ohledu na případné absolvování očkování přitom nekoresponduje ani se zněním výrokové části, kde odpůrce v rozporu s napadenými články, konkrétně články I. bodu I.2, článku I. bodu I.4, článku I. bodu I.6 a článku I. bodu I.8 napadeného ochranného opatření, hovoří na str. 31 až 32 o tom, že „(s) *ohledem na účinnost plného očkování je překročeno ke uvolnění protiepidemických opatření pro cesty ze zemí s extrémním rizikem, ale i mírnějším rizikem nákazy pro očkované osoby s národním certifikátem o provedeném nebo dokončeném očkování a osoby, které prodělaly onemocnění COVID-19 a jsou tak označeny tímto ochranným opatřením (...)* Pro cesty z tzv. zelených a oranžových zemí se přistoupilo ke zmírnění a sjednocení pravidel, kdy test bude možné ve všech případech možné provést až na území České republiky.“ Konkrétní zvýhodnění plně očkovaných osob se totiž mj. stran povinnosti předložení Příjezdového formuláře z ochranného opatření nijak nepodává, v napadeném ochranném opatření není vymezen rozdíl mezi „zelenými“ a „oranžovými“ zeměmi a není uvedeno, proč je při návratu z obou „kategorií“ těchto zemí pro vstup na území ČR předložení formuláře vyžadováno, ač je riziko zavlečení viru SARS-CoV-2 z těchto zahraničních zemí objektivně nižší (jak uvádí odpůrce ve vícero částech odůvodnění opatření) a významně mírnější jsou i další související povinnosti občanů po návratu z těchto zemí uvedené v článku I. bodu I.2 písm. b) a c) [před vstupem na území ČR či nejpozději do 5 dnů po vstupu se podrobit testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 a při případné hraniční nebo pobytové kontrole předložit doklad o vyplnění Příjezdového formuláře (oznámení) nebo písemné prokázání, že se na danou osobu vztahuje výjimka dle napadeného ochranného opatření]. Povinnost dle bodu I.2 písm. b) napadeného ochranného opatření potom neplatí mj. právě pro očkované osoby s národním certifikátem o provedeném očkování a očkované osoby s národním certifikátem o dokončeném očkování. Proč bylo dle odpůrce možné zvýhodnit tyto imunizované osoby ohledně testovací povinnosti, ale nebylo tak možno učinit u povinnosti předložit Příjezdový formulář, se z odůvodnění napadeného ochranného opatření nijak konkrétně nepodává. Požadavek na předložení Příjezdového formuláře není v odůvodnění ani nijak konfrontován s reálným vývojem epidemie koronaviru na území ČR, nijak neodráží jeho účelnost a přínosnost, přičemž informacemi o přínosu formuláře žalovaný s časovým odstupem po jeho zavedení by jistě disponovat mohl a měl (např. statistické údaje o počtech nakažených očkovaných osob vstupujících na území ČR z ciziny, příklady vytrasování nakažených osob díky Příjezdovému formuláři apod.).

176. Na základě uvedeného posouzení **došel soud k závěru**, že odpůrce přesvědčivě nezdůvodnil, nakolik je plnění jim 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 rizikovost zemí, 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. Dostatečnost odůvodnění odpůrcem ukládaných povinností je pak v této souvislosti nejen předpokladem pro přezkoumání jeho přiměřenosti soudem, ale může rovněž posloužit odpůrci, který již při jeho zpracování sám odhalí problematické aspekty daného opatření, které může včas odstranit či vyjasnit. Je rovněž na odpůrci, aby domýšlel důsledky vydávaných opatření a snažil se minimalizovat zásahy do práv a oprávněných zájmů osob. V této souvislosti soud poznamenává, že povaha ukládaných povinností vyžaduje, aby odpůrce přesně a jasně zdůvodnil zaváděná opatření a jasně uvedl, jakou mají souvislost s cílem zamezit šíření nemoci COVID-19. Stran Příjezdového formuláře se tato výtka uplatní též v souvislosti s legitimním požadavkem na uvedení důvodů, pro které odpůrce sbírá informace o občanech, které tyto uvedou v Příjezdovém formuláři, stejně jako doložení, jak tyto informace ovlivňují a jaký mají vztah k zamezení šíření koronaviru. Tyto informace jsou nejen nezbytné pro náležité provedení soudního přezkumu, ale také objasňují samotný účel a smysl ochranného opatření. Jejich nedostatek v odůvodnění ochranného opatření pak nelze zcela nahradit uvedením ve vyjádření odpůrce v řízení před soudem. Ani ve svém vyjádření potom nebyl odpůrce schopen ukládané povinnosti přesvědčivě a dostatečně zdůvodnit a dát je do jasné souvislosti s využíváním nástrojů proti epidemii koronaviru.
177. Nelze tvrdit, že by napadené ochranné opatření v předmětných aspektech relevantně neomezovalo občany, kteří se hodlají na území ČR navrátit, na jejich právu vyplývajícím jim z čl. 14 odst. 4 věty první Listiny. Právě naopak, do tohoto práva je zcela zjevně a bez dostatečného zdůvodnění odpůrcem zasahováno stanovením administrativních podmínek jeho legálního výkonu. Je tomu tak už samotným uložením povinnosti předložit Příjezdový formulář při příjezdu z jakékoliv cizí země, což se ovšem děje bez ohledu na epidemickou situaci v takové konkrétní zemi. Do shora uvedeného práva je pak dále nikoliv nevýznamně zasahováno též vyžadováním dodání formuláře pouze v elektronické podobě, rezignací odpůrce na rozlišování této povinnosti ve vztahu k rizikovosti zemí, z nichž je na území ČR vstupováno, stejně jako univerzálním uložením této povinnosti všem vstupujícím osobám bez ohledu na to, zda se podrobily očkování, ač u jiných povinností v rámci napadeného ochranného opatření odpůrce mezi očkovánými a neočkovánými osobami, příp. mezi zeměmi dle různé míry jejich epidemiologického rizika, stran ukládaných povinností rozlišuje a k tomuto postupu se hlásí i v odůvodnění opatření.
178. Na základě výše uvedeného dospěl soud k závěru, že je napadená část ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021 nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů (dílem i pro výše popsanou vnitřní rozpornost výroku a odůvodnění), a to pro závažné nedostatky odůvodnění odpůrcem ukládané povinnosti zasahující a omezující jedno ze základních práv dle čl. 14 odst. 4 věty první Listiny. Ani odpůrcem dodatečně sdělená východiska nepostačují k provedení všech kroků algoritmu přezkumu, čemuž brání též rozpor myšlenek a přístupů reprezentovaných odpůrcem v odůvodnění s výrokovou částí napadeného ochranného opatření.
179. Při nedostatečnosti odůvodnění ukládané povinnosti předložení Příjezdového formuláře před vstupem na území ČR není z hlediska řešení epidemické situace zejména zřejmé, proč je skutečně nezbytné a nevyhnutelné návrat do vlasti formálně podmiňovat předložením formuláře při návratu ze všech zemí bez rozlišování epidemické situace v nich, pouze v elektronické podobě a bez rozlišení zda jsou navracející se osoby očkované či nikoliv. Soud v tomto směru sice

nepřehlédl, že cestování je různým způsobem vázáno na splnění formálních podmínek vstupu na území i dalšími členskými státy EU, nicméně tato skutečnost nemůže bez dalšího sama o sobě vyústit v paušální závěr, že úprava přijatá odpůrcem ob stojí.

180. Omezení zbytného cestování je v tomto ohledu ne zcela vyřčeným, ale zjevně klíčovým cílem odpůrce, pokud jde mj. i povinnost vyplnění Příjezdového formuláře. V tomto ohledu může mít samozřejmě svou relevanci, nicméně primárním cílem musí být omezení zavlečení nemoci (epidemiologická kontrola), nikoli omezení turismu jako takového. V této souvislosti však ochranné opatření nenabízí dostatečné zdůvodnění jak samotné povinnosti vyplnit Příjezdový formulář, tak především otázku formy a rozsahu formuláře, otázku imunizovaných osob a v případě „zelených“ zemí je dokonce vnitřně rozporné. Zvolené opatření se tak v tomto případě a s přihlédnutím k nedostatečnosti svého zdůvodnění, rozporu svého výroku s odůvodněním a praktické absenci relevantních podkladů, které by jeho význam podporovaly, soudu nejeví jako jasné a určité ve vztahu ke sledovanému cíli, tj. jak ve vztahu k zavlečení viru (a jeho mutací), tak i jako jeden z mnoha komplementárních nástrojů k řízení epidemie.
181. Nad rámec výše vyložených úvah podporujících závěr o tom, že požadavkem na předložení Příjezdového formuláře před návratem do vlasti dochází k omezení práva občana na svobodný vstup na území České republiky, kdy nelze přiměřenost tohoto omezení hodnověrně posoudit pro vážné nedostatky odůvodnění, soud připomíná, že v tomto ohledu nelze marginalizovat ani překážky související se samotným procesem vyplnění a doložení formuláře, jak bylo soudem vyloženo výše. Tyto skutečnosti však odpůrce v odůvodnění napadeného ochranného opatření neřeší a prakticky se řešením těchto problémů nezabývá.

## VI. Shrnutí a závěr

182. Soud tedy závěrem rekapituluje, že z důvodu zrušení původně napadeného ochranného opatření ze dne 30. 7. 2021 a navazujících ochranných opatření ze dne 17. 8. 2021 a 30. 8. 2021 přípuštění navrhovatelem požadované změny návrhu přezkoumával v tomto řízení ochranné opatření ze dne 10. 9. 2021 ve znění jeho změn.
183. Při posouzení tohoto ochranného opatření soud postupoval podle algoritmu složeného z pěti kroků, podrobně se vyjádřil k pravomoci a působnosti odpůrce ochranné opatření k zamezení zavlečení onemocnění COVID-19 vydat, stejně jako ke vzneseným námitkám zpochybňujícím vydání ochranného opatření zákonem stanoveným postupem (včetně problematiky vedení správního spisu a náležitostí odůvodnění). Soud se následně zamýšlel optikou podmínek omezitelnosti práva podle čl. 14 odst. 4 věty první Listiny zaměřit na posouzení zákonnosti a přiměřenosti zvolených omezení v podobě uložení povinnosti předložení Příjezdového formuláře, a to z pohledu imunizovaných i neimunizovaných osob a ohledně rizikovosti země, z níž daná osoba na území ČR vstupuje, jakož i z pohledu formy jeho podání a rozsahu údajů ve formuláři uváděných. Přitom došel k závěru, že závažné mezery v odůvodnění napadeného ochranného opatření mu v posouzení těchto otázek brání, neboť vylučují posouzení proporcionality zásahů do tohoto práva vyvolaných napadenými částmi ochranného opatření. Ochranné opatření je tak v popsanych částech nepřezkoumatelné, přičemž tuto zcela zásadní vadu odpůrce neodstranil ani ve svém vyjádření k návrhu. Soudu se ani posléze doplněné cíle regulace nejeví pro odpovědné posouzení zákonnosti a přiměřenosti zvoleného řešení dostatečné.
184. Důvody požadavku na doložení Příjezdového formuláře při návratu do ČR výhradně v elektronické podobě, stejně jako uložení povinnosti poskytnout širokou škálu osobních údajů, a to i při návratu z méně rizikových zemí, respektive i očkovanými osobami, tedy z odůvodnění napadeného ochranného opatření nelze vyčíst, nepodávají se dostatečně ani z vyjádření odpůrce k návrhu. Z těchto důvodů nelze mít bez dalšího za to, že toto konkrétní opatření směřuje k naplnění legitimního cíle v podobě boje s dalším šířením viru způsobujícího onemocnění COVID-19 a jeho mutací a s tím spojených snah o omezení zbytného cestování.

185. S ohledem na tyto závěry, jakož i vše shora uvedené, proto soud výrokem I. rozsudku ochranné opatření ze dne 10. 9. 2021, ve znění ochranného opatření odpůrce ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-120/MIN/KAN, a ve znění ochranného opatření odpůrce ze dne 29. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-121/MIN/KAN, v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. **zrušil**, a to v rozsahu článku I. bodu I.2 písm. a), článku I. bodu I.4 písm. a), článku I. bodu I.6 písm. a), článku I. bodu I.8 písm. a), článku I. bodu I.3 v textu „*bod I.2 písm. b) dále*“, článku I. bodu I.5 v textu „*bod I.4 písm. b), d) a e) dále*“, článku I. bodu I.7 v textu „*bod I.6 písm. b), d) a e) dále*“, článku I. bodu I.9 v textu „*s výjimkou povinností vztahujících se k Příjezdovému formuláři*“.
186. Pokud jde o okamžik zrušení předmětného ochranného opatření (jeho rozhodné části), pak podle citovaného § 101d s. ř. s. platí, že soud opatření obecné povahy zruší dnem, který v rozsudku určí. Při úvahách, k jakému okamžiku ochranné opatření zrušit, soud přihlédl k tomu, že odpůrci by měl být za účelem účinné ochrany před šířením nákazy koronaviru poskytnut rozumný časový prostor, aby, shledá-li pro to dostatek důvodů, obdobné opatření opětovně přijal a zohlednil v něm všechny výše uvedené výtky zdejšího soudu ve vztahu k zásahům do práva občanů ČR na svobodný návrat do vlasti. Z tohoto důvodu soud okamžik zrušení předmětného mimořádného opatření stanovil na 27. 10. 2021, 00:00 hod. K uvedenému datu tedy pozbydou shora vymezené části napadeného ochranného opatření platnosti a účinnosti.

## VII. Náklady řízení

187. Výrok II. tohoto rozsudku je potom odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem proti účastníkovi, který úspěch neměl. V řízení úspěšný navrhovatel tak má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, a proto mu soud právo na náhradu nákladů řízení přiznal. Náklady řízení potom spočívají toliko v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5 000 Kč za podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

### 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.

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).

V Praze dne 20. října 2021

Mgr. Aleš Sabol v. r.  
předseda senátu