

Vyvěšeno: 10. 9. 2021

Svěšeno: 25. 9. 2021



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

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Ing. Silvie Svobodové v právní věci

navrhovatele: **Pražské vzdělávací středisko - jazyková škola s právem státní jazykové zkoušky, s.r.o.**, IČO: 27233693  
sídlem V Pitkovičkách 11, Praha 10

zastoupeného JUDr. Janem Zrckem, advokátem,  
sídlem Kodaňská 1441/46, Praha 10

proti  
odpůrci:

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

**o návrhu navrhovatele na zrušení čl. I. bodů I.14, I.15 a I.16 ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 8. 2021, čj. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN**

**takto:**

- I. Ochranné opatření odpůrce ze dne 30. 8. 2021, čj. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN, se ve čl. I. bodech I.14, I.15 a I.16 **ruší**, a to **s účinností od 11. 9. 2021, 00:00 hodin**.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 17 342 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatele, JUDr. Jana Zrcka, Ph.D., advokáta.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

1. Navrhovatel se původně podaným návrhem domáhal zrušení ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, čj. MZDR 20599/2020-104/MIN/KAN (dále též „**původně napadené ochranné opatření**“ nebo „**ochranné opatření ze dne 30. 7. 2021**“). Navrhovatel navrhoval, aby soud zrušil původně napadené ochranné opatření ve čl. I. bodech I.14, I.15 a bodu I.16, a to s účinností ke dni právní moci rozsudku.
2. Ochranným opatřením ze dne 30. 7. 2021 odpůrce jako správní úřad příslušný podle § 80 odst. 1 písm. h) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících

zákonů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „**zákon o ochraně veřejného zdraví**“), nařídil postupem podle § 68 odst. 1 uvedeného zákona k ochraně před zavlečením onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2 ochranné opatření, kterým s účinností od 31. 7. 2021 od 0:00 hodin upravil povinnosti osob vstupujících od uvedeného okamžiku na území České republiky a stanovil další pravidla chování v souvislosti se vstupem na území státu. Ochranné opatření navázalo na předchozí úpravu vstupu na území České republiky v souvislosti s onemocněním COVID-19 způsobeným výskytu koronaviru označovaného jako SARS CoV-2. Návrhem napadenými částmi výroku původně napadeného ochranného opatření přitom odpůrce omezil příjem žádostí o víza a přechodné a trvalé pobyty, nařídil přerušit řízení o již podaných žádostech a zakázal vyznačování již udělených víz, a to za podmínek a s výjimkami v těchto ustanoveních uvedenými.

3. Ochranné opatření ze dne 30. 7. 2021 nabylo platnosti dnem vydání, tj. 30. 7. 2021; účinným se pak stalo dnem 31. 7. 2021.

4. Odpůrce především v čl. I. v bodě I.14 původně napadeného ochranného opatření konkrétně nařídil „*nepřijímat žádosti o víza a přechodné a trvalé pobyty na zastupitelských úřadech České republiky ve třetích zemích, které nejsou na seznamu zemí s nízkým rizikem nákazy, s výjimkou žádostí o:*

*a) krátkodobá víza za účelem sezónního zaměstnání nebo za účelem zaměstnání, bude-li cizinec zaměstnán v potravinářské výrobě, zdravotnictví nebo sociálních službách, anebo krátkodobá víza za účelem zaměstnání, jsou-li podány na Ukrajině státními příslušníky Ukrajiny, pokud nepřesáhnou maximální počet takových žádostí stanovených Ministerstvem zahraničních věcí České republiky po projednání s Ministerstvem zdravotnictví České republiky,*

*b) krátkodobá víza pro vědecké, klíčové a vysoce kvalifikované pracovníky, pokud jsou splněny podmínky uvedené v Programu klíčový a vědecký personál a Programu vysoce kvalifikovaný zaměstnanec, a pracovníky servisu kritické infrastruktury,*

*c) krátkodobá víza z důvodu dle bodu II.2 písm. e) až j),*

*d) dlouhodobá víza za účelem sezónního zaměstnání,*

*e) mimořádná pracovní víza,*

*f) přechodný pobyt, jsou-li podány cizinci zařazenými do vládních Programů za účelem dosažení ekonomického nebo jiného významného přínosu pro Českou republiku,*

*g) trvalý pobyt, jsou-li podány cizinci zařazenými do vládního programu dle usnesení vlády ze dne 8. prosince 2014 č. 1014,*

*h) modrou kartu, povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu a žádostí o oprávnění k pobytu nad 90 dnů manželů nebo registrovaných partnerů a nezletilých dětí vědeckých pracovníků nebo žadatelů o modrou kartu,*

*i) dlouhodobá víza a povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia podle § 64 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů;*

*j) povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území a žádostí o dlouhodobé vízum za účelem rodinným, jde-li o manžele nebo registrovaného partnera a nezletilé děti cizince s povoleným dlouhodobým nebo trvalým pobytem na území České republiky,*

*k) dlouhodobá víza za účelem kulturním a sportovním,*

*l) oprávnění k pobytu, je-li vstup těchto cizinců v zájmu České republiky, pokud je zájem České republiky doložen odpovídajícím dokumentem“,*

s tím, že „*tyto výjimky platí pouze pro žádosti o víza a pobyty na zastupitelských úřadech České republiky ve státech, jejichž opatření prováděná z důvodu pandemie onemocnění COVID-19 přijímání takových žádostí*

*umožňují, a které, nejde-li o žádosti dle bodu I.14 písm. l) ve spojení s bodem II.3 písm. c) nebo e) anebo o žádosti o dlouhodobá víza a povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia podle § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nejsou na seznamu zemí s extrémním rizikem výskytu onemocnění COVID-19; Ministerstvo zahraničních věcí České republiky věci zveřejní seznam takových států způsobem umožňujícím dálkový přístup“.*

5. V čl. I. v bodě I.15 původně napadeného ochranného opatření pak odpůrce nařídil „*přerušit všechna řízení o žádostech o víza a pobytu podaných na zastupitelských úřadech České republiky ve státech, jejichž opatření prováděná z důvodu pandemie onemocnění COVID-19 neumožňují provádění úkonů, nebo – s výjimkou žádostí dle bodu I.14 písm. l) ve spojení s bodem II.3 písm. c) nebo e) anebo žádostí o dlouhodobá víza a povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia podle § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – v zemích s extrémním rizikem výskytu onemocnění COVID-19; Ministerstvo zahraničních věcí České republiky zveřejní seznam takových států způsobem umožňujícím dálkový přístup“.*
6. Konečně v čl. I. v bodě I.16 původně napadeného ochranného opatření odpůrce nařídil „*vyznačit na zastupitelských úřadech České republiky ve třetích zemích do cestovního dokladu vízum pouze v případě žádostí, které lze podle bodu I.14 přijmout, s výjimkou bodu I.14. písm. i), kde se vyznačují pouze víza související s žádostmi o pobytová oprávnění za účelem studia podle § 64 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů na akademický/školní rok 2021/2022; to platí i pro žádosti přijaté přede dnem účinnosti tohoto opatření a pro vyznačování víz za účelem převzetí povolení k pobytu s žádostmi podle tohoto bodu souvisejícími, která lze dále vyznačit jen v případě ztráty nebo zničení již dříve vydaného průkazu o povolení k pobytu“.*
7. V odůvodnění ochranného opatření odpůrce vyložil důvody, pro které k vydání tohoto opatření přistoupil.
8. Původně napadené ochranné opatření bylo zrušeno ochranným opatřením odpůrce ze dne 17. 8. 2021, čj. MZDR 20599/2020-109/MIN/KAN (dále jen „**ochranné opatření ze dne 17. 8. 2021**“).
9. Ochranné opatření ze dne 17. 8. 2021 následně bylo s účinností od 1. 9. 2021 zrušeno ochranným opatřením odpůrce ze dne 30. 8. 2021, čj. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN (dále jen „**ochranné opatření ze dne 30. 8. 2021**“).
10. Na vydání nových ochranných opatření navrhovatel opakovaně reagoval úpravami svého původního návrhu tak, že naposledy napadl obsahově odpovídající nově platná a účinná ustanovení ochranného opatření ze dne 30. 8. 2021. Soud přitom o návrhu na připuštění změn návrhu rozhodl samostatným usnesením ze dne 8. 9. 2021, čj. 18 A 70/2021 - 123, kterým změnu návrhu připustil (viz dále).
11. Navrhovatel se tedy svým návrhem domáhá, aby soud zrušil ochranné opatření ze dne 30. 8. 2021 ve čl. I. bodech I.14, I.15 a I.16, a to s účinností ke dni právní moci rozsudku.

## II. Obsah návrhu

12. Navrhovatel ve svém návrhu předeslal, že po více než rok nemůže jakožto provozovatel jazykové školy v důsledku napadených částí původně napadeného ochranného opatření prakticky vůbec vykonávat svou podnikatelskou činnost, která spočívá zejména v organizaci a poskytování kurzů jazykové a odborné přípravy ke studiu na české vysoké škole pro studenty ze třetích zemí. Zájemci o kurzy, resp. jejich účastníci, nemohou bez uděleného a vyznačeného víza přicestovat do České republiky, jak plyne z § 9 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb.“), a nemohou se tak tedy ani účastnit prezenčního vzdělávacího programu navrhovatele. Příмым důsledkem dle navrhovatele neproporcionální, neodůvodněné

a diskriminační části opatření je proto nucené dlouhodobé omezení vzdělávací a podnikatelské činnosti subjektů působících v tomto odvětví, včetně navrhovatele.

13. K aktivní procesní legitimaci navrhovatel s odkazem na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, čj. 3 As 2/2021 - 48, tvrdil a osvědčoval, že provozuje jazykovou školu s právem státní jazykové zkoušky, přičemž nabízí roční prezenční kurzy jazykové a odborné přípravy ke studiu akreditovaného studijního programu vysoké školy v českém jazyce pro zahraniční studenty – zejména ze zemí mimo EU, a to především z Ruska, Ukrajiny, Běloruska a dalších. Uvedl, že zájemci o jeho kurzy jako státní příslušníci zemí mimo EU potřebují v souladu s platnou legislativou pro účast na ročním kurzu, resp. pro pobyt na území České republiky, povolení k dlouhodobému pobytu. S ohledem na restriktivní definici pojmu „studium“ v § 64 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., musejí studenti navrhovatele žádat o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „ostatní“ nebo „jiné“. Studenti navrhovatele pocházejí převážně ze zemí, které nejsou zařazeny na seznam tzv. „zelených zemí“, plošná výjimka z těchto omezení se na ně tedy nevztahuje. Zároveň pro tyto případy nelze podle navrhovatele ani uplatnit žádnou z výjimek pro konkrétní druhy žádostí o vízum, a to ani za účelem studia, neboť kurzy nabízené navrhovatelem nejsou podle zákona č. 326/1999 Sb. chápány jako „studium“. V důsledku původně napadeného ochranného opatření tedy není podle navrhovatele možné, aby jeho studenti získali potřebné vízum, vstoupili na území ČR, a tedy ani to, aby se zúčastnili navrhovatelem poskytovaných prezenčních kurzů. Navrhovatel tak kvůli tomuto a jemu předcházejícím opatřením nemohl po celý akademický rok 2020/2021 prakticky vykonávat svou vzdělávací a podnikatelskou činnost, neboť jeho studenti se nemohli jeho kurzů zúčastnit, a to ani v případě, kdy jim bylo vízum za tímto účelem již uděleno, neboť jeho následné vyznačování do cestovních dokumentů bylo zakázáno. Vzdělávací a podnikatelská činnost navrhovatele přitom bude dle jeho přesvědčení dále z jím popsaných důvodů paralyzována i po celý následující akademický rok. Opatření tedy podle navrhovatele představuje efektivně totální překážku podnikatelské činnosti navrhovatele i dalších jazykových škol poskytujících obdobné služby. Tuto překážku považoval za zcela bezprecedentní zásah do jejich ústavně zaručeného práva na podnikání, resp. provozování jejich ekonomické činnosti.
14. Navrhovatel nečinil sporným účel původně napadeného ochranného opatření, tedy omezení vstupu rizikových osob, které mohou být přenašeči onemocnění, na území ČR. Realizace uvedeného účelu však musí být dle něho vedena přiměřeným (princip proporcionality), přezkoumatelným (princip odůvodněnosti), předvídatelným (princip předvídatelnosti) a nediskriminačním způsobem.
15. Navrhovatel v tomto směru poukazoval na to, že napadaná ustanovení ve svém souhrnu znamenají v zásadě plošné zastavení vyřizování většiny vízové agendy; takové zásadní omezení je však dle názoru navrhovatele po více než roce trvání pandemie zcela nepřiměřené výše deklarovanému účelu opatření, neboť v současné době stát má (či přinejmenším by měl mít) dostatek odborných a praktických poznatků o tom, jaká opatření jsou skutečně efektivní a nezbytná pro zamezení šíření pandemie, které skupiny zahraničních cestujících představují opravdové riziko nebo jakým způsobem zajistit adekvátní bezpečnost pracovníků zastupitelských úřadů. Na základě těchto informací by pak měl dle navrhovatele cíleně postupovat proporcionálně, tj. přijímat jen taková opatření, která na jedné straně v maximální možné míře zabrání dalšímu šíření koronaviru, ale která současně budou co nejméně zasahovat do právní sféry osob, což se dle navrhovatele neděje. Odpůrce se dle navrhovatele důvody pro zavedení konkrétních napadených ustanovení vůbec nezabýval, natož aby uvažoval jejich proporcionalitu. Navrhovatel doplnil, že při srovnání s předcházejícími opatřeními je též zjevné, že konkrétní ustanovení ze starších opatření jsou bez významných změn a úvahy neustále přebírána a případné podrobnější odůvodnění odpůrce doplňuje nikoli z vlastní vůle, ale až v reakci na soudní rozhodnutí, jimiž byla relevantní ustanovení dříve zrušena.

16. Ve vztahu k napadaným ustanovením lze dle navrhovatele toliko dovodit, že se při formulaci jednotlivých výjimek odpůrce inspiroval některými doporučeními Evropské unie [Doporučení Rady (EU) 9208/20 ze dne 30. 6. 2020 o dočasném omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, a o možném zrušení tohoto omezení (dále též „**Doporučení Rady 9208/20**“) a Doporučení Rady (EU) 2020/1475 ze dne 13. 10. 2020 o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii COVID-19 (dále též „**Doporučení Rady 2020/1475**“)]. Takovýto prostý nepřímý odkaz však v žádném případě nelze považovat za adekvátní odůvodnění opatření, přičemž samotná zmínka o doporučeních jako výchozím zdroji nezbavuje odpůrce dle navrhovatele povinnosti svou činnost zdůvodňovat a postupovat v souladu s vnitrostátním právem, zvláště s ohledem na nezávaznou povahu těchto materiálů, které ostatně také vyzývají národního zákonodárce k dodržování zásad práva EU, a to především zásad proporcionality a zákazu diskriminace (viz recitál 10 a odstavec 1 obecných zásad).
17. Navrhovatel namítal, že s ohledem na to, že odpůrce o důvodech, které jej vedly k zavedení napadaných ustanovení, zcela mlčí, nelze ani zjistit proč je třeba v zájmu předcházení zavlečení viru ze zahraničí nutno prakticky zastavit vízovou agendu. Není tak jasné, jakým způsobem by samotný příjem žádostí o vízum a vedení řízení o nich mohl vést k zavlečení koronaviru do České republiky, a proč je tedy zcela nezbytné obojímu zabránit. Dle navrhovatele je logické, aby byla preventivní opatření směřující k zamezení šíření nemoci uplatňována v okamžiku vstupu na území (resp. těsně před a po něm), nikoli několik týdnů či měsíců před jeho případným uskutečněním.
18. I v případě kladně vyřízených žádostí se dle navrhovatele nabízí, proč dostatečnou ochranu zdraví a života nezajistí jiné nástroje a omezení, které ostatně opatření samo dále zavádí (např. povinnost předložit příjezdový formulář, podrobit se testování před i po příjezdu na území, po příjezdu se podrobit samoizolaci atp.). Tato omezení, ať samotná či ve svém souhrnu, by přitom dle navrhovatele do právní sféry žadatelů (a současně též i např. navrhovatele) zasahovala v mnohem menší míře než stávající plošný zákaz.
19. Dle navrhovatele je také otázkou, jaké riziko v tomto kontextu představuje celá skupina žadatelů o dlouhodobá víza ve srovnání se žadateli o kratší pobytové tituly. Z povahy věci lze předpokládat, že žadatelé o dlouhodobá víza (tj. nad 90 dnů) mají v úmyslu se v zemi zdržovat setrvale po delší dobu a po příjezdu na území, otestování a skončení samoizolace budou představovat srovnatelné riziko jako vlastní občané státu.
20. Pokud by snad smyslem těchto ustanovení byla ochrana zaměstnanců zastupitelských úřadů (ačkoli toto odpůrce sám dle navrhovatele neuvádí), navrhovatel upozornil, že již v současnosti se vízová agenda z větší části uskutečňuje písemně, tedy bez potenciálně rizikového osobního kontaktu.
21. Navrhovatel se proto domníval, že cílů opatření lze v současnosti stejně efektivně dosáhnout i méně omezujícími zásahy, jako jsou například právě intenzivní testování před a po příjezdu, povinná samoizolace, vyplnění příjezdového formuláře nebo zúžení omezení pouze na skutečně rizikové skupiny cestujících. Trval na tom, že pro plošné zastavení přijímání žádostí o dlouhodobá víza, přerušování zahájených řízení nebo zákazů vyznačování již udělených dlouhodobých víz nyní neexistuje žádný dobrý důvod a ve své nynější podobě představují zcela excesivní zásah do práv žadatelů o víza a též do práv navrhovatele.
22. Pokud jde o odůvodnění opatření, navrhovatel doplnil, že odpůrce nesmí na adekvátní odůvodnění svých opatření zcela rezignovat. Zdůraznil, že s ohledem na frekvenci vydávání nových opatření měl odpůrce dostatek příležitostí na přiměřené doplnění odůvodnění, avšak neučinil tak. V daném případě nejde dle navrhovatele o případ prvního opatření bezprostředně reagující na akutní epidemickou situaci. Odpůrce je tak povinen postupovat v souladu se základními zásadami činnosti správných orgánů a svou činnost adekvátně odůvodnit, aby ji

případně bylo možno následně podrobit přezkumu. Napadené části opatření odporují dle navrhovatele požadavkům kladeným § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“) a judikaturou, a jsou zcela nepřezkoumatelné. Zopakoval, že ani mimořádná situace tak odpůrce nezprošťuje základní povinnosti svá mimořádná opatření odůvodňovat. Pokud tedy odpůrce nebyl zbaven této povinnosti v době nástupu pandemie a mimořádně velké nejistoty ohledně budoucího vývoje, tím spíše jí není zbaven více než rok po vypuknutí pandemie ve vztahu k ustanovením, která s mírnými obměnami opakovaně přebírá do neustále nově vydávaných opatření. Navrhovatel v této souvislosti poukazoval na závěry vyslovené v nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, a rozsudku zdejšího soudu ze dne 23. 2. 2021, čj. 11 A 127/2020 - 77. Podle navrhovatele měl odpůrce krom toho příležitost odůvodnění doplnit v reakci na komunikaci, kterou s tím navrhovatel v tomto směru vedl. S připomínkami navrhovatele se však odpůrce nevyřadil.

23. Navrhovatel dále brojil proti diskriminační povaze výjimek z plošných zákazů, a to konkrétně ve vztahu k výjimce podle čl. I. bodu I.14 písm. i) týkající se žádostí o dlouhodobá víza a povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia podle § 64 zákona č. 326/1999 Sb. Zopakoval, že studiem podle § 64 písm. b) tohoto zákona se rozumí i „účast na jazykové a odborné přípravě ke studiu akreditovaného studijního programu vysoké školy“, pokud je taková příprava organizovaná vysokou školou. Tyto přípravné kurzy jsou nicméně v praxi z hlediska náplně či kvality podle navrhovatele zcela srovnatelné s (konkurenčními) přípravnými kurzy organizovanými jazykovými školami. Zákon ani na jednu skupinu přípravných kurzů (ať už jsou organizovány vysokou školou, nebo jazykovou školou) neklade žádné zvláštní požadavky, osoba poskytovatele kurzu je irelevantní i z hlediska dalšího uplatnění absolventů. Navrhovatel namítal, že pokud jsou zahraniční studenti, včetně studentů přípravných kurzů organizovaných vysokými školami, považováni za méně rizikovou skupinu osob, které je umožněn vstup na území ČR, pak nedává žádný smysl a je zjevně diskriminační, aby na druhé straně nebyl umožněn vstup na území jiným skupinám studentů, potenciálně ze stejné země, regionu či dokonce města, jen na základě toho, že poskytovatelem jimi zvoleného přípravného kurzu není vysoká, ale jazyková škola. Navrhovatel s poukazem na jím popsané důvody trval na tom, že dochází k diskriminaci studentů jen na základě toho, zda jimi zvolená jazyková škola má vazbu na některou vysokou školu. V návaznosti na uvedené pak žalobce vadu opatření shledával v tom, že uvedený účel, totiž omezení vstupu rizikových osob, které mohou být přenašeči onemocnění, na území ČR, není naplňován konzistentně, ba naopak, když mezi jednotlivými částmi opatření je v tomto ohledu zásadní rozpor.
24. Odpůrce si pak v odůvodnění k této části opatření podle navrhovatele nadto sám přímo protiřečí. Navrhovatel upozornil, že v důsledku zrušení některých částí předchozích opatření rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 A 11/2021 - 102 byl odpůrce donucen doplnit odůvodnění ve vztahu k účastníkům přípravných kurzů organizovaných jazykovými školami. S poukazem na citované pasáže odůvodnění původně napadeného ochranného opatření přitom navrhovatel namítal, že pokud by si odpůrce počínal konzistentně, buď by výjimku v čl. I. bodě I.14 písm. i) musel zúžit pouze na skutečně nezbytné výjimky v souladu s evropskými doporučeními, tedy toliko na vysokoškolské studenty akreditovaných studijních programů – tj. nikoliv studenty přípravných kurzů (jak ostatně učinil v některých dřívějších opatřeních), nebo by naopak musel výjimku rozšířit takovým způsobem, aby nebyla arbitrárně diskriminační a zahrnovala všechny přípravné kurzy bez ohledu na to, kdo je jejich organizátorem.
25. Navrhovatel uzavřel, že k výše uvedeným rozdílům, k nimž v důsledku opatření dochází mezi účastníky konkurenčních kurzů organizovaných vysokými školami a organizovaných jazykovými školami, však odpůrce zcela mlčí.

### III. Vyjádření odpůrce

26. Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 18. 8. 2021 s poukazem na vydání ochranného opatření ze dne 17. 8. 2021, jímž bylo původně napadené ochranné opatření zrušeno, navrhl, aby byl návrh odmítnut. Pro případ změny předmětu řízení pak navrhoval, aby byl návrh zamítnut pro nedůvodnost.
27. K vztahu k případnému věcnému posouzení obsahu napadeného aktu soudem odpůrce zdůraznil základní principy, kterými je takový výjimečný postup veden. Doplnil, že je dle zákona o ochraně veřejného zdraví vrcholným orgánem ochrany veřejného zdraví. V této souvislosti též vede soustavu krajských hygienických stanic, jímž je nadřízen, a jejich působnost vykonává, má-li být vykonávána na území celé České republiky. Současně má k dispozici zejména Státní zdravotní ústav (dále též „SZÚ“) a Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR (dále též „ÚZIS“). Ze správního řádu se přitom dle odpůrce podává, že si orgány veřejné moci primárně činí odborný úsudek tam, kde to je možné, samy, což dle něho výslovně potvrzuje i § 127 odst. 1 o. s. ř. SZÚ je nadto podle odpůrce též zapsán coby znalecký ústav specializovaný v oboru Zdravotnictví – ochrana veřejného zdraví a Zdravotnictví – (a) epidemiologie, (b) virologie a (c) hygiena.
28. Odpůrce dále poukazoval na výjimečnost situace, dynamický vývoj epidemie a poznatků o ní, jakož i na nedostatek informací a podkladů, které jsou jinak běžně dostupné pro provedení správního uvážení. V té souvislosti připomněl konsekvence plynoucí z § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Uvedl, že proto všechna opatření včetně napadených aktů odpůrce zásadně činí (a) na základě všech dostupných znalostí, které jsou o viru známy v době činění jednotlivých opatření (best practice), (b) při vědomí, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné, a že (c) není možné čekat na to, až bude prokázáno a jednoznačně doloženo, zda je jedno zvažované opatření lepší než jiné. Odpůrce proto při přijímání svých opatření preferuje ochranu života a zdraví osob coby nejdůležitějších základních hodnot, vychází z principu náležité opatrnosti, avšak při současné snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti. Princip proporcionality pak 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 dle odpůrce 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 podle svého vyjádření ta, která dle jejich názoru v rozsahu jejich diskrece v nejvyšší míře zpomalují šíření onemocnění a zároveň co nejmenším způsobem negativně dopadají na obyvatelstvo a práva osob.
29. K námitkám vzneseným návrhovatelem v návrhu odpůrce konstatoval, že se s touto problematikou „*podrobně, přehledně a uspokojivě vypořádá v odůvodnění napadeného opatření*“, jehož obsah následně obsáhle citoval. V návaznosti na to shrnul, že „*typově jaká víza se udělují při určitém zamýšleném účelu pobytu určil zákon o pobytu cizinců, a to dávno před koronavirovou epidemií*“. Zájemci o studium programů, které nejsou studiem ve smyslu § 64 zákona č. 326/1999 Sb., musí dle odpůrce žádat o „*dlouhodobé vízum za účelem ostatní – jiné vzdělávací aktivity*“, a to bez ohledu na vydání opatření. Odpůrce dodal, že udělování víz je epidemicky riziková záležitost, přesto panuje obecný konsenzus na tom, že je žádoucí povolit talentovaným zahraničním studentům studium akreditovaných oborů na našich vysokých školách. Pakliže vysoká škola organizuje i přípravný jazykový kurz, je i tato aktivita podle odpůrce podpořena. Totéž však nelze podle odpůrce říci o studentech jiných jazykových škol, jejichž studium je jistě užitečné a obohacující, nicméně bez přímé návaznosti na vysokou školu je to spíše zájmová aktivita.

30. Odpůrce v této souvislosti dodal, že dlouhodobé vízum za účelem studia se vydává s důvodným předpokladem tří až pětiletého soustavného studia, které bude úspěšně zakončeno státní závěrečnou zkouškou, kdy tato bude předpokladem k výkonu specializovaného povolání. To však neplatí pro účel pobytu „ostatní“, což je důvodem pro přísnější podmínky k udělení tohoto víza.
31. K námitkám poukazujícím na nedostatečnost odůvodnění odpůrce uvedl, že dle § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví se „epidemické“ opatření obecné povahy na základě tohoto zákona vydává „bez řízení o návrhu opatření obecné povahy“. S ohledem na potřebu urgentního řešení, které epidemické situace vyžadují, tedy není dle odpůrce třeba před vydáním příslušných opatření obecné povahy shromažďovat podklady ani vést spis jako ve standardním správním řízení, a není ani vyžadováno předchozí uveřejnění návrhu opatření obecné povahy k připomínkám a námitkám dotčených osob ve smyslu § 172 správního řádu. Z toho se dle odpůrce podává, že odůvodnění příslušného opatření obecné povahy může být každopádně pouze velice stručné, když bez vedení řízení totiž jednoduše není možné v takto naléhavé situaci shromáždit podklady a informace, které by náležitě zpracování rozsáhlejšího odůvodnění umožňovaly. V této souvislosti poukázal rovněž na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2021, čj. 14 A 110/2021 - 82.

#### IV. Další podání účastníků řízení

32. Navrhovatel **podáním ze dne 1. 9. 2021** v reakci na vyjádření odpůrce a na přípis soudu ze dne 25. 8. 2021, čj. 18 A 70/2021 - 91, upozorňujících na vydání obsahově obdobného ochranného opatření ze dne 17. 8. 2021, navrhl, aby soud podle § 95 o. s. ř. a § 64 s. ř. s. připustil změnu návrhu tak, že se navrhovatel nově domáhá zrušení čl. I. bodů I.14, I.15 a I.16 ochranného opatření ze dne 17. 8. 2021. K tomu konstatoval, že odpůrce v novém opatření doplnil plošnou výjimku pro osoby, které absolvovaly očkování proti COVID-19 vybranými vakcínami schválenými Evropskou lékovou agenturou anebo Světovou zdravotnickou organizací s tím, že tyto osoby mohou nově žádat o jakékoliv vízum, resp. povolení k pobytu, pokud nepocházejí ze země zařazené na seznam zemí s extrémním rizikem (v ostatním zůstávají podle navrhovatele napadené části bez podstatných změn). Navrhovatel upozornil, že tyto vakcíny nejsou v současnosti dostupné v zemích bývalého východního bloku (tj. Rusko, Ukrajina, Bělorusko apod.), odkud pochází drtivá většina zájemců o studium přípravných kurzů (včetně těch organizovaných navrhovatelem). Tomu podle navrhovatele odpovídá i skutečnost, že odpůrce dosud nezveřejnil vzor ruského certifikátu o očkování, který by uznal jako ekvivalent evropského certifikátu o očkování. Fakticky tak plošná výjimka pro očkované osoby nic nemění z hlediska navrhovatele ani zájemců o studium přípravných kurzů. Z uvedených důvodů měl navrhovatel svůj návrh nadále za důvodný s tím, že i ochranné opatření ze dne 17. 8. 2021 trpí stejnými nedostatky jako původně napadené ochranné opatření, a tedy že i nové opatření je nedostatečně odůvodněné, neproporcionální a diskriminační.
33. Podle navrhovatele nadto nové opatření, resp. jeho odůvodnění, ilustrují arbitrární, nekonzistentní a nelogický přístup odpůrce k vydávání opatření. Podle navrhovatele postrádá se zřetelem k jím uváděným důvodům smysl, aby musel být případný žadatel plně očkovan a počkat na uplynutí 14denní ochranné lhůty již ve chvíli, kdy teprve podává žádost o vízum. Podobně jako u ostatních opatření se pak dle navrhovatele nabízí, proč průkaz o provedeném očkování nepožadovat až ve chvíli, kdy potenciálně hrozí rozšíření infekce v ČR, tedy až při samotném vstupu na území ČR.
34. Samotné uvolnění vstupu očkovaným cestujícím ze třetích zemí (s výjimkou zemí zařazených na seznam zemí s extrémním rizikem) bez nutnosti jakéhokoli testování (natož karantény) pak působí podle navrhovatele přinejmenším zvláště, pokud odpůrce současně setrvale zdůrazňuje potřebu maximálně omezit cestování pouze na „nutné“ kategorie cestujících a obává se šíření nakažlivějších variant nemoci, proti nimž jsou přitom vakcíny prokazatelně méně účinné. Podle navrhovatele se také opětovně projevuje nekonzistentní způsob, jakým odpůrce nakládá



s doporučením EU, kdy cestující ze třetích zemí očkováni látkou zařazenou na seznam Světové zdravotnické organizace k nouzovému použití jsou v doporučení EU také uvedeni jako „možná“, nikoliv „nutná“ kategorie. Podle navrhovatele je také otázkou, o jak velkou kategorii „povolených“ cestujících za jakýmkoliv účelem včetně krátkodobého turismu se bude jednat ve srovnání s „nepovolenou“ kategorií účastníků přípravných kurzů, kteří mají z povahy věci zájem zůstat na území ČR dlouhodobě.

35. V reakci na vyjádření odpůrce pak navrhovatel konstatoval, že samotný odkaz na § 64 zákona č. 326/1999 Sb. je v rozporu s odpůrcem opakovaně citovaným doporučením EU, podle něhož jsou „nutnou“ kategorií pouze studenti vysokých škol, přičemž výjimky pro další kategorie (např. studenti přípravných kurzů – lhostejno, kdo je organizuje – či středoškolští studenti) jsou na zvážení členských států. Odpůrce podle navrhovatele s odkazem na § 64 zákona č. 326/1999 Sb. zavádí výjimky nejen pro vysokoškolské studenty jako „nutnou“ kategorii, jak tvrdí, nýbrž připouští výjimky pro studenty pouze některých přípravných kurzů (pokud je organizuje vysoká škola), účastníky stipendijních pobytů nebo stáží, přičemž v žádném z těchto případů se přitom nejedná o „nutnou“ kategorii cestujících studentů ve smyslu doporučení EU (v mnoha případech dokonce nejsou podle navrhovatele doporučením, resp. jeho interpretací výslovně zmíněny ani jako „možná“ kategorie, na rozdíl od například právě studentů přípravných kurzů). Odpůrce přitom podle navrhovatele připouští příjezd studentů za účelem krátkodobého výměnného pobytu a současně zakazuje cestování za účelem dlouhodobého studia. Navrhovatel doplnil důvody, pro které měl za to, že vymezení pojmu „studium“ podle § 64 zákona č. 326/1999 Sb. jde jednoznačně nad rámec odpůrcem akcentované směrnice. V reakci na argumentaci odpůrce na str. 7 vyjádření pak navrhovatel uvedl, že z vyjádření je jednoznačně patrné, že odpůrce nemá o způsobu organizace a fungování kurzů k přípravě na studium na vysoké škole žádné informace. Opětovně přitom poukázal na to, že z funkčního hlediska není mezi přípravnými kurzy organizovanými vysokými a jazykovými školami žádný rozdíl. Odmítl, že by účast na přípravných kurzech pořádaných jazykovými školami byla „zájmovou aktivitou“.
36. **Podáním ze dne 6. 9. 2021** pak navrhovatel v reakci na postup odpůrce a na přípis soudu ze dne 1. 9. 2021, čj. 18 A 70/2021 - 99 navrhl, aby soud podle § 95 o. s. ř. a § 64 s. ř. s. připustil změnu návrhu tak, že se navrhovatel nově z těchto důvodů domáhá zrušení čl. I. bodů I.14, I.15 a I.16 ochranného opatření ze dne 30. 8. 2021.
37. Odpůrce se k předmětnému návrhu ve stanovené lhůtě nevyjádřil.
38. Předmětná podání navrhovatele, jakož i následné usnesení o připuštění změn návrhu (srov. níže), byla zaslána na vědomí i odpůrci. Ten se vyjádřil v **podání ze dne 9. 9. 2021**, ve kterém upozornil na „rozvolnění“, ke kterému dle něho došlo v ochranném opatření ze dne 30. 8. 2021, kdy podle čl. I. bodu I.14.II. nově pravidlo o nepřijímání žádostí o víza a přechodné a trvalé pobyty na zastupitelských úřadech České republiky ve třetích zemích neplatí pro žádosti osob, které jsou držiteli národního certifikátu o provedeném očkování podle bodu III.5 nebo národního certifikátu o dokončeném očkování podle bodu III.6. Ve zbytku odpůrce odkázal na své vyjádření k původnímu návrhu.

## V. Posouzení návrhu Městským soudem v Praze

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

39. 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.
40. V tomto ohledu soud především zdůrazňuje, že mezi účastníky není sporné, že původně napadené ochranné opatření, ochranné opatření ze dne 17. 8. 2021 i ochranné opatření ze dne 30. 8. 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 zákona o ochraně veřejného zdraví 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 ochranných opatření odpůrce upravujících vstup na území ČR v souvislosti s onemocněním COVID-19 (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2021, čj. 18 A 16/2021 - 149).

#### ***V.B Ke změnám návrhu***

41. Soud přitom podobně jako účastníci řízení nemohl ponechat bez povšimnutí, že původně napadené ochranné opatření i ochranné opatření ze dne 17. 8. 2021 byla zrušena.
42. Soud proto následně usnesením, vydaným k návrhu žalobce ze dne 6. 9. 2021 pod čj. 18 A 70/2021 - 123 dne 8. 9. 2021, rozhodl o připuštění změny návrhu, kterou se navrhovatel domáhal, aby soud zrušil čl. I. body I.14, I.15 a I.16 ochranného opatření ze dne 30. 8. 2021;
43. K důvodům tohoto procesního postupu soud pro větší stručnost v plném rozsahu odkazuje na závěry vyslovené v odůvodnění uvedeného procesního usnesení. Soud tak po právní moci předmětného usnesení pokračoval v řízení o návrhu navrhovatele na zrušení identifikované části ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 8. 2021.
44. Dodává přitom, že ochranné opatření ze dne 30. 8. 2021 doznalo oproti původně napadenému ochrannému opatření jen malých změn. Vzhledem k tomu, že došlo ke změnám, jež jsou z pohledu níže vyložených závěrů soudu spíše dílčího charakteru, a současně s přihlédnutím k tomu, že se v posuzované věci jedná o řízení, v němž je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny (*per analogiam* § 49 odst. 1 věta první za středníkem s. ř. s.), jakož i ve snaze zajistit meritorní přezkum napadených částí ochranného opatření přes opakované rušení a nahrazování opatření odpůrcem, považoval soud za dostatečnou i lhůtu v délce jednoho dne, kterou poskytl odpůrci k vyjádření k novému předmětu řízení. Odpůrci ostatně bylo, jak je zjevné i z jeho vyjádření, zřejmé, že v projednávaném případě může (a to se zřetelem k již ustálené rozhodovací praxi správních soudů, specifikované blíže v procesním usnesení) k takové změně předmětu řízení dojít, a pro ten případ navrhoval již ve svém vyjádření k původnímu návrhu jeho zamítnutí; nic mu přitom nebránilo, aby své vyjádření doplnil již dříve.

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

45. V případě napadeného ochranného opatření jsou podle soudu splněny rovněž ostatní podmínky řízení, vč. aktivní procesní legitimace navrhovatele.
46. Navrhovatel ke své aktivní procesní legitimaci uvedl skutečnosti, jež soud rekapituloval výše v bodě 13 tohoto rozsudku, na který na tomto místě pro větší stručnost odkazuje.
47. Odpůrce ve svých podáních aktivní procesní legitimaci navrhovatele nezpochybnil.
48. Ani soud neměl o procesní legitimaci navrhovatele pochybnosti. Navrhovatelem v jeho návrhu tvrzené dotčení právní sféry a popsany zásah do jeho práva na svobodné podnikání 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, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).
49. Přestože příslušná ustanovení ochranného opatření ze dne 30. 8. 2021 neukládají přímo žalobci žádné povinnosti, jeho konkrétní, srozumitelná a nikoliv *a priori* nelogická či nemyslitelná tvrzení, že (a z jakých konkrétních důvodů) je příslušnou úpravou (byť i jen zprostředkovaně) dotčen na svém (ústavně zaručeném) právu na podnikání, respektive provozování své ekonomické činnosti, tedy na svém vlastním hmotném právu, jsou pro založení jeho aktivní procesní legitimace ve vztahu k příslušným částem napadeného opatření zcela dostačující.

50. Uvedené závěry ostatně plně korespondují s právním názorem vyjádřeným v obdobné věci Nejvyšším správním soudem v jeho recentním rozsudku ze dne 30. 6. 2021, čj. 3 As 2/2021 - 48, na jehož odůvodnění lze pro větší stručnost odkázat.
51. Jak bylo naznačeno výše, ani odpůrce ostatně ve svých podáních aktivní procesní legitimaci navrhovatele nezpochyboval.

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

52. Soud tedy mohl přistoupit 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. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s. a § 101b odst. 4 s. ř. s. Ve věci nebyly účastníky řízení předloženy důkazní prostředky, které by soud byl soud za účelem zjištění skutkového stavu v rozsahu nezbytném pro níže přijaté meritorní závěry povinen na ústním jednání provést. Navrhovateli předložené listiny nemohly nijak přispět k řádnému zjištění skutkového stavu věci a neměly žádný vliv na meritorní rozhodnutí ve věci, když skutkový stav jako takový mezi stranami sporný nebyl. Sporné nebyly mezi účastníky ani skutečnosti týkající se aktivní procesní legitimace navrhovatele, k níž navrhovatel některé důkazní prostředky navrhoval. Soudem ani nebyly listiny nikterak hodnoceny v rámci níže uvedeného právního posouzení věci, jež představovalo těžiště sporu mezi stranami. Postupně napadaná ochranná opatření pak odpůrce předložil jako obsah spisového materiálu, kterým se před správními soudy nedokazuje.
53. 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.
54. Již ustálená judikatura správních soudů vytvořila určitý algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který logicky zobrazuje jednotlivé kroky přezkumu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS), byť jeho relevance byla do určité míry omezena v důsledku novely s. ř. s. (zákon č. 303/2011 Sb.), jež stanovila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, čj. 2 Aos 1/2013 - 138). Tento algoritmus v prvních dvou krocích spočívá v přezkumu pravomoci a působnosti orgánu, který toto opatření vydal. Třetím krokem je zkoumání, zda bylo opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem (včetně zkoumání nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů). Dalším krokem algoritmu je přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho souladu s hmotným právem (materiální kritérium); s tímto krokem pak souvisí i krok poslední, a to přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska dodržení zásady proporcionality (kritérium přiměřenosti).

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

55. Přestože se posouzení pravomoci a působnosti odpůrce k vydání návrhem napadeného opatření obecné povahy formálně rozpadá do dvou relativně samostatných kroků právě popsáno algoritmu přezkumu, soud se uvedenými otázkami zabýval pro jejich úzkou souvislost společně.
56. Soud k problematice pravomoci vydat ochranné opatření a působnosti, v rámci které tak odpůrce může učinit, předesílá, že k těmto otázkám navrhovatel nevznesl ve svém návrhu žádných námitek. Proto soud ve stručnosti konstatuje, že napadené ochranné opatření bylo vydáno postupem dle § 68 odst. 1 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví.

57. Odpůrce tedy ve všech případech svou pravomoc odvíjel od § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví, dle něhož „*Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví stanoví ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění, a rozhoduje o jejich ukončení*“.
58. Podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví přitom platí, že „*ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění ze zahraničí stanoví a o jejich ukončení rozhodne Ministerstvo zdravotnictví. Osoba, která má ve vlastnictví, správě nebo užívání prostory, zařízení nebo pozemky, na nichž mají být ochranná opatření prováděna, je povinna v nezbytném rozsahu poskytnout příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví součinnost při organizování a provádění ochranných opatření. O druhu a způsobu provedení protiepidemického opatření, kterému se podrobí fyzická osoba, rozhodne a poskytovatele zdravotních služeb, který je provede, rozhodnutím stanoví místně příslušný orgán ochrany veřejného zdraví. Místní příslušnost orgánu ochrany veřejného zdraví se řídí místem, kde se fyzická osoba v době zjištění rozhodných skutečností zdržuje*“.
59. Uvedená ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví dle přesvědčení soudu jednoznačně přiznávají odpůrci pravomoc vydat za účelem zabránění zavlečení infekčního onemocnění ze zahraničí opatření obecné povahy. K těmto otázkám soud v podrobnostech odkazuje na závěry vyslovené v rozsudku osmnáctého senátu zdejšího soudu ze dne 31. 3. 2021, čj. 18 A 16/2021 - 149, který se dané otázky detailně věnoval (viz body 77 – 126). V předmětném rozhodnutí také vysvětlil, že opatřením proti zavlečení infekčního onemocnění ve smyslu § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví je míněno i opatření bránící dalšímu importu vysoce nakažlivého infekčního onemocnění (a tím i jeho „příspěvek“ k dalšímu rozšíření), v případě kterého se zdroj nákazy 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). Odůvodnil přitom, že v případě těchto typů onemocnění je již vzhledem k jejich povaze a charakteru ve veřejném zájmu zamezit v nejvyšší možné míře jejich šíření, a to i v situaci, kdy se již případy onemocnění na území ČR vyskytly či vyskytují, popř. snížit riziko dalšího importu nových mutací viru, které takové onemocnění způsobují.
60. Soud přitom neshledává, že by odpůrce v daném směru z mezí pravomoci a působnosti daných mu § 80 odst. 1 písm. h) a § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví vybočil, či snad dokonce svou pravomoc a působnost jakkoli zneužil, pokud uvedená ustanovení interpretoval soudem výše aprobovaným způsobem. Jak bylo naznačeno výše, ani navrhovatel ostatně ve svých podáních nedostatek pravomoci či působnosti odpůrce v tomto směru nenamítal, naopak sám výslovně uvedl, že účel, za nímž byly napadené části ochranného opatření vydány, nezpochybňuje (bod 31 jeho návrhu).
61. Městský soud v Praze přitom soud podotýká, že navrhovatel svým návrhem brojil proti nezákonnému, diskriminačnímu a neproporcionálnímu omezení svých práv v důsledku napadených částí ochranného opatření, přičemž svou argumentaci v této souvislosti zaměřoval především na nedostatky odůvodnění opatření. Posouzení otázky materiálního souladu provedeného omezení veřejných subjektivních práv formálně spadá spíše pod čtvrtý a pátý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, v němž soud standardně posuzuje zákonnost a také i ústavnost (v substantivním ohledu) opatření obecné povahy a proporcionalitu zásahu do právní sféry navrhovatele. Ačkoli si lze představit, že v některých případech omezení či přímých zásahů do základních práv adresátů veřejné moci by takové vady mohly svým charakterem vyvolávat také závěr o vybočení z mezí působnosti odpůrce v materiálním smyslu, v posuzovaném případě se nejedná o takovou situaci, kdy by bylo zcela vyloučeno, aby odpůrce uvedenými akty do práva navrhovatele na svobodné podnikání zasáhl. Závěr, že odpůrce z mezí pravomoci a působnosti nevybočil ve smyslu formálním, nicméně ještě nelze zaměňovat se závěrem, že ochranným opatřením, resp. jeho částmi, odpůrce nepřípustně nezasáhl veřejná subjektivní práva navrhovatele, a nevybočil tak z mezí svěřené působnosti ve smyslu materiálním.

62. Soud tak v této souvislosti uzavírá, že posouzení toho, zda a nakolik bylo třeba za účelem dosažení předmětného cíle přijmout všechny tři skupiny opatření uvedených ve čl. I. bodech I.14, I.15 a I.16 ochranného opatření právě v té podobě, v jaké tak odpůrce učinil, a s tím související námitky vznesené navrhovatelem v jeho návrhu (včetně námítky vznesené pod bodem 42 návrhu), je tedy již otázkou odlišnou od problematiky samotné pravomoci a působnosti odpůrce a souvisí s dalšími kroky shora popsaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy.
63. Proto soud soustředil své závěry k těmto a všem s tím souvisejícím otázkám do části V.D.2 tohoto rozsudku, kde přitom vyhověl námitkám směřujícím proti nedostatkům odůvodnění ochranného opatření s tím, že zásadní vady spočívající v nedostatku odůvodnění ochranného opatření mu bránily ve věcném posouzení námítek spadajících svou povahou pod čtvrtý a pátý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy.

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

64. V rámci třetímu kroku popsaného algoritmu přitom soud obvykle na půdorysu navrhovatelem vznesených námítek posuzuje, zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným postupem. Mimo otázek souvisejících s vedením řízení, publikací opatření a dalších bývá klíčovým prvkem tohoto kroku zpravidla posouzení, zda je opatření obecné povahy (případně jeho návrhem napadené části) náležitě odůvodněno.
65. Jak bylo uvedeno výše, navrhovatel přitom v podaném návrhu brojil proti dle jeho přesvědčení neproporčním a diskriminačním bodům výroku napadeného ochranného opatření, přičemž v rámci svých námítek reprodukováných výše v části II. tohoto rozsudku zaměřoval svou pozornost především právě na tvrzené nedostatky odůvodnění ochranného opatření.
66. Podstatou sporu mezi navrhovatelem a odpůrcem, na kterou se také soud při svém rozhodování zaměřil, je přitom zjevně otázka rozdílného zacházení s cizinci/studenty ze třetích zemí, kteří na území České republiky studují na přípravných kurzech ke studiu na vysoké škole, včetně přípravných jazykových kurzů, organizovaných vysokými školami (resp. zájemci o takové kurzy) na straně jedné, a cizinců/studentů ze třetích zemí, kteří mají v úmyslu na území České republiky přicestovat za účelem studia obdobného přípravného jazykového kurzu organizovaného jazykovou školou. Navrhovatel poukazuje na to, že pokud jsou zahraniční studenti, včetně studentů přípravných kurzů organizovaných vysokými školami, ze strany odpůrce považováni za méně rizikovou skupinu osob, které je umožněn vstup na území ČR, pak nedává žádný smysl a je zjevně diskriminační, aby na druhé straně nebyl umožněn vstup na území jiným skupinám studentů, potenciálně ze stejné země, regionu či dokonce města, jen na základě toho, že poskytovatelem jimi zvoleného přípravného kurzu není vysoká, ale jazyková škola. Dle přesvědčení navrhovatele tak dochází k diskriminaci studentů jen na základě toho, zda jimi zvolená jazyková škola má vazbu na některou vysokou školu, a účel opatření, totiž omezení vstupu rizikových osob, které mohou být přenašeči onemocnění, na území ČR, není naplňován konzistentně. Navrhovatel přitom výslovně namítal, že odpůrce k rozdílnému zacházení mezi účastníky konkurenčních kurzů organizovaných vysokými školami a organizovaných jazykovými školami zcela mlčí. Kromě toho pak navrhovatel v podaném návrhu poukazoval také na to, že z odůvodnění opatření nelze zjistit, proč je třeba v zájmu předcházení zavlečení viru ze zahraničí nutno prakticky zastavit vízovou agendu, a z jakých důvodů je třeba preventivní opatření směřující k zamezení šíření nemoci uplatňovat již několik týdnů či měsíců před případným uskutečněním vstupu na území. Navrhovatel v tomto směru rovněž namítal, že není zjevné, proč dostatečnou ochranu zdraví a života nezajistí jiné méně invazivní nástroje a omezení, které ostatně opatření samo dále zavádí (např. povinnost předložit příjezdový formulář, podrobit se testování před i po příjezdu na území, po příjezdu se podrobit samoizolaci atp.). Konečně navrhovatel poukazoval na specifickou situaci v případě žadatelů o dlouhodobá víza ve srovnání se žadateli o kratší pobytové tituly. Přestože se námitky dotýkají otázky hmotněprávní zákonnosti a proporcionality pravidel obsažených v návrhem napadených částech ochranného opatření, míří a úzce

souvisí s problematikou navrhovatelem namítaného nedostatečného odůvodnění napadeného ochranného opatření, resp. jeho návrhem napadených částí.

67. Soud se v tomto ohledu s námitkami navrhovatele z dále podrobně vyložených důvodů ztotožnil, neboť seznal, že zásadní vady napadeného ochranného opatření spočívající v nedostatku jeho odůvodnění mu bránily ve věcném posouzení námitek zpochybňujících samotnou substantivní zákonnost návrhem napadených částí opatření, případně proporcionalitu jimi vyvolaného zásahu do právní sféry navrhovatele.
68. Soud v tomto ohledu nejprve připomíná význam řádného odůvodnění správních aktů z pohledu práva na spravedlivý proces a rovněž jako důležité pojistky proti zneužití moci – libovůli při rozhodování (*mutatis mutandis* náleží Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08). Výkon veřejné správy by totiž měl být stavěn primárně na síle argumentů a nikoli na autoritě rozhodujícího orgánu. Základním účelem odůvodnění je proto vysvětlení skutkových a právních důvodů pro přijetí rozhodnutí (jiného správního aktu) tak, aby jeho adresáti věděli, proč správní orgán takto rozhodl, a aby se proti němu mohli bránit, případně i podáním návrhu k soudu. Aby se však mohl příslušný soud předmětným rozhodnutím (či jiným aktem) věcně zabývat, musí toto vyhovět základním požadavkům kladeným na jeho přezkoumatelnost (vzhledem k tomu by se otázkou přezkoumatelnosti napadeného ochranného opatření musel soud – v případě, že by mu tyto nedostatky bránily v posouzení navrhovatelem uplatněných námitek – zabývat i bez výslovné námítky sám z úřední povinnosti).
69. Stejná východiska se nepochybně uplatní i v případě opatření obecné povahy, které podle § 173 odst. 1 správního řádu musí rovněž obsahovat odůvodnění. Vzhledem k § 174 odst. 1 správního řádu přitom odůvodnění opatření obecné povahy musí přiměřeným způsobem odpovídat požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu. Rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že „*i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů*“ (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS, obdobně rozsudek ze dne 22. 12. 2011, čj. 8 Ao 6/2011 - 87, č. 2741/2013 Sb. NSS; zvýraznění doplněno).
70. V posuzované věci není v souladu s dříve uvedeným sporu o tom, že je návrhem napadený akt odpůrce opatření obecné povahy; jako takový by tak zásadně měl splňovat shora uvedená kritéria vycházející z úpravy ve správním řádu. Rovněž toto opatření tak musí obsahovat přezkoumatelné uvedení důvodů výroku, podkladů pro jeho vydání a úvah, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Na nezbytnosti odůvodnění ochranného opatření přitom nic nemění skutečnost, že se podle § 94a odst. 2 věta druhá zákona o ochraně veřejného zdraví v těchto případech nevede řízení; to totiž podle soudu neznamená vyloučení všech ustanovení správního řádu (i těch, která se přímo netýkají samotného postupu v řízení) a nezbavuje tak správní orgán povinnosti svůj postup náležitě zdůvodnit.
71. Správní soudy se přitom v poslední době opakovaně vyjadřují k požadavkům kladeným na opatření obecné povahy vydávaná odpůrcem v souvislosti s předcházením šíření onemocnění COVID-19 a nezářídka kriticky hodnotí právě přístup odpůrce k odůvodňování jím vydávaných opatření. Vychází přitom z úvah, že náležité odůvodnění takových opatření obecné povahy je v souladu s výše uvedeným nezbytným předpokladem pro to, aby bylo vůbec možné hodnotit obsah opatření. Soudy akcentují, že pokud z odůvodnění opatření neseznají konkrétní důvody, které odpůrce vedly k přijetí konkrétního opatření obecné povahy, nemohou se z logiky věci věcně zabývat jeho substantivní zákonností a přiměřeností jím vyvolaného zásahu do právní sféry dotčených osob.
72. Již předtím, než uvedené výhrady započaly být opakovaně v různé podobě vznášeny Nejvyšším správním soudem v rámci jemu svěřeného přezkumu opatření vydávaných podle zákona

č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „**pandemický zákon**“), jenž ve svém § 3 odst. 2 stanoví konkrétní zvláštní náležitosti odůvodnění mimořádných opatření (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021 - 133, body 88 - 102, či z poslední doby rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2021, čj. 8 Ao 17/2021 - 63), nahlížel kriticky parametry odůvodnění různých typů mimořádných a ochranných opatření vydávaných odpůrcem v souvislosti s probíhající pandemií i zdejší soud, a to at' již v jeho rozhodovací praxi týkající se opatření vydávaných před nabytím účinnosti pandemického zákona, popř. opatření, jež jsou i za účinnosti tohoto zvláštního předpisu nadále podrobena přezkumu tohoto soudu. Soud za všechny v tomto směru pro větší stručnost odkazuje na závěry vyslovené v rozsudcích ze dne 31. 8. 2020, čj. 18 A 22/2020 - 140 a ze dne 13. 11. 2020, čj. 18 A 59/2020 - 226. Kriticky se pak k přístupu odpůrce k odůvodnění opatření zasahujícího do základních práv kromě Nejvyššího správního soudu v řadě jeho rozhodnutí vyjádřil i Ústavní soud – v tomto směru soud odkazuje na závěry vyslovené v nálezu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, které ač se týkají krizových opatření vlády vydávaných v souvislosti s probíhající epidemií, jsou dle stanoviska soudu přenositelné i na nyní posuzovaný případ, přinejmenším co do závěrů o zvyšujících se požadavcích na odůvodnění s postupujícím časem od počátku epidemie. Tato judikatorní východiska soud reprodukuje níže a vychází i v nyní posuzovaném případě.

73. Soud obdobně jako v minulých případech samozřejmě nijak nezpochybňuje specifický charakter daného aktu (o němž neprobíhá žádné předchozí řízení) a také okolnosti, za nichž jsou tato ochranná opatření vydávána. Podle soudu totiž potřebná operativnost přijímaných opatření a nutnost rychlé reakce na rizika epidemií a jejich vývoj jistě může do jisté míry omlouvat jejich stručnější odůvodnění. Neznamená to však a v demokratickém právním státě ani znamenat nemůže, že by odpůrce mohl ochranná opatření ve smyslu § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, jež jsou v souladu s dříve uvedeným nepochybně způsobem zasahovat do základních práv a svobod adresátů, využívat zcela podle svého volného uvážení, aniž by důvody jejich přijetí a své úvahy alespoň stručně (avšak zcela konkrétně a přezkoumatelně) zdůvodnil a tyto důvody také přezkoumatelným způsobem opřel o příslušné podklady. Je potřeba zdůraznit, že vyloučení přípustnosti uplatnění připomínek či námitek dotčených osob před vlastním vydáním ochranného opatření neznamená, že by odpůrce mohl na tvorbu odůvodnění rezignovat – i bez formálních úkonů v řízení musí odpůrce spolehlivě zjistit skutkový stav věci v souladu se zásadou materiální pravdy podle § 3 správního řádu a tato zjištění rovněž promítnout do odůvodnění ochranného opatření. Absence připomínek a námitek spíše vede k tomu, že odpůrce musí sám věnovat dostatečnou pozornost všem okolnostem rozhodným pro naplnění zákonných kritérií pro vydání ochranných opatření (k tomu srov. rovněž dále).
74. Vzhledem k tomu, že takové ochranné opatření je zpravidla určeno širokému okruhu adresátů, lze funkci jeho odůvodnění z pohledu vysvětlení důvodů určitého postupu vnímat také jako potřebný nástroj kontroly ze strany dotčené veřejnosti, jakož i soudu v případě soudního přezkumu. Jak soud v minulosti zdůraznil, že požadavek na odůvodnění je při vydávání takto významných omezení naprosto klíčový, protože veřejnost se musí z odůvodnění vydaného aktu, spíše než z tiskových zpráv, dovědět, proč správní orgán k tak závažnému omezení přistoupil, z jakých zjištění vycházel a z jakých zdrojů tato zjištění čerpal.
75. Odpůrce má přitom k vydávání tohoto typu opatření nepochybně dostatečný aparát a, jak sám uvedl ve svém vyjádření k návrhu, rovněž servisní organizace – Státní zdravotní ústav a ÚZIS. Soud odborné zázemí odpůrce obecně respektuje a nijak nezpochybňuje, že odpůrce musí být při přijímání nezbytných opatření proti šíření nakažlivých nemocí ohrožujících lidské zdraví a životy obecně nadán širokou mírou uvážení, pokud jde o volbu přijímaných opatření a konkrétní způsoby jejich realizace. Široká míra uvážení správního orgánu ovšem na druhé straně klade také vyšší nároky na odůvodnění daného aktu tak, aby bylo možné zajistit řádnou kontrolu dodržování mezi takového uvážení a vyloučit jakékoliv prvky svévole. Prostor

pro exekutivu nemůže být v tomto případě bezbřehý, a to zvláště, pokud je opatření přijímáno podle relativně neurčitěho ustanovení § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Čím větší má totiž správní orgán prostor pro vlastní úvahy, tím více pozornosti by měl věnovat přesvědčivosti a adresnosti odůvodnění, aby bylo zřejmé, že jeho závěry jsou výsledkem věcného (kompetentního) posouzení, a aby zbytečně nezavdával důvod k případným pochybnostem o podloženosti svých závěrů, skutečných motivech svého postupu či snad o vlivu politických zájmů.

76. Osmnáctý senát tohoto soudu dále v minulosti opakovaně zdůraznil, že nároky na preciznost odůvodnění ochranného opatření se samozřejmě zvyšují též s postupujícím časem od vypuknutí epidemie a déle trvajícím omezením práv, neboť s postupem času již lze předpokládat vyšší informovanost ministerstva o hrozících rizicích i o něco nižší potřebu rychlých reakcí. Soud je přitom toho názoru, že i při uvážení výjimečnosti epidemie koronaviru a s tím spojeného nedostatku vždy aktuálních a spolehlivých podkladů a informací (což však platí především pro počáteční týdny po vypuknutí epidemie), již s přibývajícím časem nelze nedostatky odůvodnění stále obhajovat náhlostí a mimořádností situace. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že zdejší soud byl ke kvalitě odůvodnění těchto opatření kritický již ve vztahu k samotnému počátku epidemie (v podrobnostech srov. rozhodovací praxi připomenutou v rozsudku ze dne 13. 11. 2020, čj. 18 A 59/2020 - 226). Uvedený přístup přitom ve své rozhodovací praxi potvrzují jak Nejvyšší správní soud, tak i Ústavní soud (srov. výše odkazovaná rozhodnutí těchto soudů).
77. Pro nyní posuzovanou věc jsou z tohoto úhlu pohledu, jenž se ukázal být rozhodný pro meritorní vyústění právě řešeného případu, významná především východiska popsaná v rozsudku šestého senátu zdejšího soudu ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 A 11/2021 - 102, týkajícím se incidenčního přezkumu jednoho z dříve vydaných ochranných opatření podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.
78. V tomto rozsudku se soud v souvislosti s žalobou na ochranu před nezákonnými zásahy zastupitelských úřadů zabýval v rámci incidenčního přezkumu také návrhem na zrušení části ochranného opatření ukládající nevyznačování víza k pobytu nad 90 dnů, a to právě v souvislosti s pobytovými oprávněními, o něž usilovali cizinci, kteří byli přihlášení ke studiu kurzů jazykové a odborné přípravy ke studiu na vysoké škole organizovaných toutéž osobou, jež vystupuje jako návrhové v nyní projednávané věci. Soud návrhu vyhověl a předmětnou část tehdy účinného ochranného opatření zrušil. Důvodnou přitom soud shledal právě námitku nepřezkoumatelnosti části opatření pro nedostatek důvodů, přičemž zdůraznil, že odpůrce v odůvodnění ochranného opatření dostatečně nezdůvodnil odlišný přístup k osobám z třetích zemí, které se na území České republiky mají účastnit přípravných (jazykových) kurzů spadajících pod pojem studia ve smyslu § 64 zákona č. 326/1999 Sb. na straně jedné, a cizinců ze třetích zemí, kteří se mají účastnit přípravných jazykových kurzů organizovaných jazykovými školami.
79. Šestý senát tohoto soudu akcentoval, že *„odpůrce tento svůj rozdílný přístup k fakticky totožným subjektům, byť z formálního pohledu odlišným, nijak nevyvětlil“*. Přitom uzavřel (a vyložil důvody pro takový závěr), že za dostatečné odůvodnění nemohl považovat to, pokud odpůrce v odůvodnění pouze odkázal na epidemiologickou situaci a distanční způsob výuky. Rovněž považoval za nedostatečný odkaz na Doporučení Rady 9208/20 a Sdělení Komise ze dne 28. 10. 2020 COM(2020) 686 final, ze kterého vyplývalo, že i ve vztahu ke studentům, kteří přicházejí za účelem studia na jazykových školách a v rámci přípravných kurzů pro studium na vysoké škole, je přípustné, aby jim byl umožněn vstup na území. Šestý senát přitom odpůrci zcela výslovně vytkl, že odpůrce neuvedl, proč se rozhodl této výjimky nevyužít. Přitom doplnil, že není *„možno v případě takto stanovených výjimek rezignovat na konkrétní a přesné odůvodnění zejména za situace, kdy se jedná o několikáté opatření v pořadí, které má nadále toto ustanovení bez náležitého odůvodnění. Pokud je stanovena výjimka pro určitou skupinu studentů a pro jiné zákaž, pak z odůvodnění opatření musí být zřejmé, proč správní orgán takto postupoval a musí být srozumitelné, z jakých zjištění“*



*a podkladů vycházel“.* Rovněž poukázal na to, že jeho závěry platí „*tím spíše, že v daném případě se jedná o ustanovení, které se poprvé „objevilo“ v ochranném opatření ze dne 30. 6. 2020, č.j. MZDR 20599/2020-13/MIN/KAN“*, a tedy „*v daném případě tak nelze odkazovat na „naléhavost“ a „neodkladnost“ situace, neboť toto opatření je v českém právním řádu již více než tři čtvrtě roku, což je dle názoru soudu dostatečný časový prostor pro to, aby je mohl odpůrce náležitě a řádně odůvodnit“.* Zopakoval, že „*nelze pominout, že v případě napadeného Opatření ze dne 3. 4. 2021 se jedná v pořadí již o několikáté ochranné opatření prakticky totožného znění a odůvodnění, tudíž prostor pro zpřesnění odůvodnění ze strany odpůrce byl jednoznačně dán“.* Šestý senát zdejšího soudu pak také s poukazem na jím rozvedené důvody rovněž výslovně odmítl, že by bylo možno odlišný přístup vysvětlit pouhým „*odkazem na počet žádostí o udělení pobytového oprávnění za účelem účasti na přípravných jazykových kurzech ke studiu na vysoké škole v ČR s tím, že v roce 2019 takových žádostí bylo 7.500“.*

80. Pokud jde o nyní přezkoumávané ochranné opatření ze dne 30. 8. 2021, to fakticky všechny tyto zdejším soudem dříve vytknuté nedostatky vzdor poučení, jehož se odpůrci v předmětném rozhodnutí soudu dostalo, znovu opakuje, resp. tyto nedostatky kumuluje a dále prohlubuje.
81. Ze shora rekapitulovaných závěrů vyplývá, že soud shledal na půdorysu žalob podaných osobami, které byly přihlášeny ke studiu kurzů jazykové a odborné přípravy ke studiu na vysoké škole organizovaných navrhovatelem, nedostatečným odůvodnění opatření v podobě zákazu vyznačování víz udělených osobám z třetích zemí za účelem „jiné vzdělávací aktivity“, tj. nikoli za účelem studia ve smyslu § 64 zákona č. 326/1999 Sb., tedy opatření odpovídajícího příkazu vyplývajícímu ze čl. I. bodu I.16 ochranného opatření ze dne 30. 8. 2020 a souvisejícího s příkazy obsaženými ve čl. I. bodech I.14 a I.15 tohoto opatření, s tím, že odpůrce je povinen zdůvodnit rozdílné zacházení s cizinci z třetích zemí, kteří se na území České republiky zamýšlí účastnit kurzů spadajících pod pojem studia ve smyslu § 64 zákona č. 326/1999 Sb. na straně jedné, a cizinců ze třetích zemí, kteří se zamýšlí účastnit přípravných jazykových kurzů organizovaných jazykovými školami, resp. povinen odůvodnit, proč nepřistoupil k využití výjimky předvídané v Doporučení Rady 9208/20. Lze shrnout, že soud přitom zcela srozumitelně označil za nedostatečnou argumentaci založenou na (i.) prostém poukazu na epidemiologickou situaci, (ii.) poukazu na distanční způsob výuky, (iii.) odkazu na Doporučení Rady 9208/20 a shora označené sdělení Komise, (iv.) pouhém odkazu na počet žádostí o udělení pobytového oprávnění za účelem účasti na přípravných jazykových kurzech ke studiu na vysoké škole v ČR v roce 2019.
82. V odůvodnění nyní napadeného ochranného opatření je sice na str. 21 – 22 včleněna pasáž týkající se „rozdílu mezi studenty vysokých škol a studenty středních, jazykových a dalších odborných škol“, jež má zjevně ambici být reakcí na závěry vyslovené ve shora připomínaném rozsudku zdejšího soudu. Soud však seznal, že přestože snad odpůrce odpovídající část odůvodnění opatření týkající se řešených otázek opticky prodloužil a co do rozsahu tak odůvodnění doplnil, fakticky však nepřipojil žádné jiné věcné důvody rozdílného zacházení s vymezenými skupinami osob, jejichž absence byla ze strany soudu v odkazovaném rozsudku vytknuta.
83. Odpůrce na str. 21 – 22 předmětného ochranného opatření za důvod „*skutečnost[i], že je činěn rozdíl mezi studenty vysokých škol a studenty středních, jazykových a dalších odborných škol“*, opět označil to, že „*při přijímání tohoto opatření je vycházeno z doporučení Rady Evropské unie ze dne 30. 6. 2020, č. 9208/2020“* (pozn. zvýraznění doplněno). Odpůrce přitom poukázal na to, že „*na základě tohoto doporučení stanovil výjimky uvedené v tomto ochranném opatření“* s tím, že „*do této kategorie spadá i vstup za účelem studia“*. S poukazem na interpretaci ustanovení týkající se možnosti vstupu občanů třetích zemí za účelem studia ze strany Komise v jejím sdělení ze dne 28. 10. 2020 podotknul, že předmětná výjimka se „*může vztahovat také na státní příslušníky třetích zemí přicházející za účelem studia, kteří však do této definice nespádají (například žáci nebo studenti navštěvující střední školy, jazykové školy, internátní školy nebo odborné školy, žáci pobývající zde v rámci výměn atd.)“*. Následně však toliko uvedl, že se „*vzhledem ke špatné epidemiologické situaci ve světě se Česká republika rozhodla udělit*

*výjimky pouze pro ty skupiny studentů, pro které výjimka v rámci koordinace na úrovni Evropské unie udělena být musí“ s tím, že „o výjimkách nad rámec nezbytných výjimek uvedených v doporučení tedy **nebylo prozatím uvažováno**“ (pozn. zvýraznění doplněno). V návaznosti na výklad § 64 zákona č. 326/1999 Sb. pak nad rámec obecné poznámky o smyslu opatření přijímaných v souvislosti s probíhající pandemií onemocnění COVID-19 a teze, že „opatření nelze považovat za diskriminační jen z důvodu, že osoby pocházejí ze států, které aktuálně nejsou na seznamu zemí s nízkým výskytem onemocnění“, ve vztahu k předmětu projednávané věci zopakoval, že „**nedoporučila EU studenty jazykových škol jako nezbytně nutné cestující**“ s tím, že „nebylo shledáno, že by právě studenti jazykových škol z rizikových oblastí museli za probíhající epidemiologické situace nezbytně přicestovat na území České republiky, a to zejména v důsledku možnosti (původně i povinnosti) zajištění **distanční výuky** ze strany škol a současně s ohledem na **množství osob této kategorie**, jež hodlá za účelem ostatních či vzdělávacích aktivit do České republiky přicestovat“ (pozn. zvýraznění doplněno). V této souvislosti pak toliko doplnil, že „dle statistických údajů poskytnutých ze strany Ministerstva vnitra ČR bylo před vypuknutím pandemie **každoročně podáváno několik tisíc žádostí o udělení pobytového oprávnění za tímto účelem**“ (pozn. zvýraznění doplněno). S opětovným poukazem na „doporučení EU“ označil odpůrce svůj postup za legitimní, přičemž uvedl, že porovnání s rokem 2020 není vhodné a nemělo by z jím uvedených důvodů vypovídací hodnotu. Závěrem již toliko znovu zopakoval, „že Česká republika v souladu s Doporučením EU v oblasti studia v širším slova smyslu neomezila vstup pouze těm kategoriím cizinců, jejichž vstup musí být dle Doporučení EU umožněn“ s tím, že „počet očekávaných žádostí o víza na účel mimo studium na akreditovaných studijních programech na vysokých školách nelze považovat za epidemiologicky nevýznamný“. Konečně doplnil, že „pokud by Česká republika využila možnosti neomezit vstup pro všechny kategorie, u kterých jim k tomu doporučení dává prostor („may clause“), byl by ve výsledku vstup na území České republiky omezen pouze tak malému množství cizinců, které by znamenalo faktickou neefektivitu tohoto opatření s ohledem na jeho cíle“.*

84. Vzdor shora připomenutým závěrům podávajícím se z rozhodovací praxe zdejšího soudu týkající se právě případu zájemců o studium kurzů jazykové a odborné přípravy ke studiu na vysoké škole organizovaných navrhovatelem tedy odpůrce podle přesvědčení soudu fakticky založil opatření obsažené ve čl. I. bodě I.16 napadeného ochranného opatření, ale i související opatření uvedená ve čl. I. bodech I.14 a I.15 týkající se rovněž „vízové agendy“ dopadající na tento okruh osob, na týchž důvodech, které soud v rozsudku čj. 6 A 11/2021 - 102 označil za nedostatečné.
85. Jak je totiž zjevné z výše uvedené reprodukce příslušné části odůvodnění ochranného opatření, odpůrce opětovně opřel rozdílné zacházení s cizinci ze třetích zemí zamýšlejících se na území České republiky účastnit kurzů jazykové a odborné přípravy na studium na vysoké škole v závislosti na tom, zda je takový přípravný kurz organizován vysokou školou, nebo od ní odlišnou osobou, o to, že mu Doporučení Rady 9208/20 ve světle interpretace provedené Komisí ve shora odkazovaném sdělení povinnost umožnit vstup první skupině osob neukládá. Přitom obdobně jako v případě řešeném rozsudkem šestého senátu akcentoval v odůvodnění špatnou epidemiologickou situaci, možnost distančního způsobu výuky a poukazyval na obecně vysoký počet žádostí o udělení pobytového oprávnění vydávaného za daným za účelem.
86. Jinak řečeno, přestože zdejší soud odpůrci tedy v dubnu 2021 vytknul, že odůvodnění popsaného rozdílného zacházení mezi dvěma skupinami osob, jež se v konečném důsledku mohou lišit toliko osobou formálně poskytující kurz jazykové přípravy na studium na vysoké škole (odpůrce přitom nečinil sporným tvrzení navrhovatele o tom, že i pro vysoké školy takové kurzy v praxi často smluvně zajišťují jazykové školy, a to s programem obdobným studijnímu programu navrhovatele), prostřednictvím poukazu na Doporučení Rady 9208/20 a jeho interpretaci provedenou Komisí ve shora odkazovaném sdělení, epidemiologickou situaci, možnost distanční výuky a počet žádostí o odpovídající pobytové oprávnění, nelze považovat za dostatečné z pohledu požadavků kladených na přezkoumatelnost odůvodnění opatření obecné povahy, odpůrce uvedených závěrů nedbal a rozdílné zacházení zdůvodnil znovu obdobným způsobem. Přestože odůvodnění ochranného opatření v souladu s dříve uvedeným doznalo jistého doplnění,

fakticky se na důvodech, o něž odpůrce zvolené řešení opřel, ničeho nezměnilo. Odpůrce odůvodnil rozdílné zacházení s cizinci týmiž skutečnostmi. Pokud jde o samotný důvod nevyužití výjimky, odkázal v souladu s výše uvedeným na „špatnou epidemiologickou situaci ve světě“.

87. Osmnáctý senát se přitom shoduje s právním názorem vyjádřeným v rozhodnutí šestého senátu zdejšího soudu a shodně jako on je přesvědčen, že odůvodnění takového odlišného zacházení se zájemci o kurzy jazykové a odborné přípravy na studium na vysoké školy z třetích zemí založené nikoli na zaměření kurzu, který zamýšlejí absolvovat, jeho skutečném obsahu, či osobě jejich faktického poskytovatele, nýbrž toliko na osobě tento kurz formálně zaštit'ující, neobstojí a neumožňuje soudu v návaznosti na to věcně přezkoumat důvodnost s tím úzce souvisejících námitek spadajících pod čtvrtý a především pátý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy.
88. Pokud jde o poukaz na možnost distanční výuky, soud shodně jako v rozsudku šestého senátu zdůrazňuje, že takový argument je nepřipadný, neboť možnost distančního vyučování není parametrem jedinečným ve vztahu k přípravným kurzům jazykové a odborné přípravy organizovaným jazykovými školami, ale distanční výuka může být stejně tak prvkem relevantním u vysokých škol a jimi organizovaných kurzů obdobného zaměření. Bez bližšího odůvodnění této teze ze strany odpůrce tedy není zjevné, jakým způsobem faktor „možnosti distanční výuky“ odůvodňuje takové rozdílné zacházení. Jak soud již uvedl v rozsudku čj. 6 A 11/2021 - 102, tento argument odpůrce je tedy zcela lichý, neboť neposkytuje vysvětlení, proč byla vybrána určitá skupina studentů, kterým může být vstup na území ČR umožněn, a proč ostatním studentům absolvujícím srovnatelné kurzy umožněn nebyl.
89. Obdobně pokud jde o zmínku odpůrce o počtu osob podávajících každoročně tento typ žádostí, nemohl soud ponechat bez povšimnutí, že v rozsudku šestého senátu odpůrci vyčetl, že samotní navrhovatelé v tehdy řešené věci provedli podrobnější rozbor podaných žádostí za účelem „jiných vzdělávacích aktivit“, a zdůraznil, že počet žádostí o udělení pobytového oprávnění za účelem účasti na přípravných jazykových kurzech ke studiu na vysoké škole v ČR byl prakticky o polovinu nižší, než uvedl odpůrce, přičemž opatření nebrání udělování víz podstatně většímu (trojnásobnému) množství studentů ze stejných rizikových zemí. Šestý senát přitom z pohledu osmnáctého senátu zdejšího soudu v předmětném rozsudku zdůraznil, že *„tento rozbor však jen podtrhuje nutnost náležitého odůvodnění, proč odpůrce některé „studenty“ upřednostnil před jinými“*. Odpůrce přesto na uvedené výtky reagoval fakticky toliko tím, že své vyjádření zobecnil a hovoří nyní o tom, že je takto „každoročně podáváno několik tisíc žádostí“, resp. že „byl dočasně omezen vstup osobám v řádu několika tisíců“. Takovou revizi však nelze považovat za adekvátní reakci na výtky vyjádřené v předmětném rozsudku. Lze přitom v obecné rovině doplnit, že samotný odpůrcem blíže nespecifikovaný počet podaných žádostí, jenž nadto nijak nevyovídá o rozložení počtu žádostí podle skutečné míry rizika dle skupin zemí, nelze považovat za údaj bez dalšího odůvodňující odpůrcem zvolené řešení.
90. Takovou skutečností pak, jak soud opětovně zdůrazňuje, není ani samotný opakovaný poukaz odpůrce na závěry vyplývající z Doporučení Rady 9208/20 a jeho interpretace provedené Komisí ve shora odkazovaném sdělení. Jak soud uvedl v opakovaně odkazovaném rozsudku šestého senátu, odpůrce byl povinen přezkoumatelným způsobem vyložit konkrétní důvody, proč se rozhodl výjimky aprobované předmětným doporučením Rady a sdělením Komise nevyužít. Pro úplnost přitom soud na tomto místě podotýká, že mezi účastníky nebylo v daném směru sporné, že přípravné kurzy jazykové a odborné přípravy ke studiu na vysokých školách organizované osobami odlišnými od vysokých škol spadají do skupiny případů, ve vztahu k nimž (účasti na nich) tyto dokumenty práva EU výslovně neukládají, nýbrž připouštějí možnost udělování pobytových oprávnění (stejně jako okolnost, že účast na těchto kurzech není studiem ve smyslu § 64 zákona č. 326/1999 Sb. a nedopadá na ni tak výjimka předvídaná napadeným ochranným opatřením) – další otázky související s výkladem ustanovení § 64 zákona č. 326/1999

Sb., jakož i tím, nakolik představuje řádnou transpozici příslušných ustanovení směrnice EU, a k tomu se vzájemné námítky, přitom soud věcně neposuzoval, neboť pro závěry, na nichž své meritorní posouzení založil, bylo posouzení těchto otázek nadbytečné.

91. Pokud přitom odpůrce jako důvod nevyužití výjimky uvedl na str. 21 ochranného opatření ze dne 30. 8. 2021 „špatnou epidemiologickou situaci ve světě“, na tomto místě tento nijak paušální závěr nijak nerozvedl. I pokud jej soud bude při respektu k jednotnosti odůvodnění napadeného opatření vnímat ve světle úvah připojených v odstavci na přelomu str. 24 a 25 ochranného opatření ze dne 30. 8. 2021, ani tak neposkytují tyto části odůvodnění žádnou odpověď na to, proč odpůrce v důsledku shora uvedeného rozdílně zachází se dvěma shora specifikovanými skupinami osob. Nadto ani nijak neosvětlují, zda a pokud ne, z jakých důvodů by bylo agendu související s udělováním předmětného pobytového oprávnění vyloučeno otevřít např. ve vztahu k zemím se středním rizikem nákazy.
92. Důvodem přezkoumatelně osvětlujícím navrhovatelem zpochybněné rozdílné zacházení jako takové pak konečně nemůže být ani závěrečná poznámka odpůrce o tom, že pokud by Česká republika využila možnosti neomezit vstup pro všechny kategorie, u kterých to doporučení Rady umožňuje, vedlo by to k neúčinnosti vydaného opatření z pohledu zamýšleného cíle. Jakkoli soud pro takový, do jisté míry zjednodušující závěr, vyjadřuje určitou míru pochopení, neposkytuje ani tento adekvátní reakci na výtky, jež již v rozhodovací praxi zdejšího soudu ve vztahu k předmětu nyní posuzované věci zazněly, a to především se zřetelem k níže vytykané inkonzistenci přístupu odpůrce ke kategoriím výjimek předvídaných doporučením (srov. dále).
93. Není přitom úkolem soudu, aby za odpůrce tyto důvody dotvářel. Soud nemohl rezignovat na dodržení zákonem stanovených a navazující rozhodovací praxí správních soudů upřesněných požadavků na odůvodnění ochranných opatření vydávaných podle zákona o ochraně veřejného zdraví. V posuzovaném případě přitom nejde dle stanoviska soudu o situaci, kdy by chybějící, resp. nedostatečné odůvodnění přesto nezpůsobovalo nezákonnost vydaného ochranného opatření (nejde o takový výjimečný případ, kdy by opatření pojednávalo o takových skutečnostech, které jsou běžně známé a na odborné úrovni víceméně nesporné trvání, a trvání na odůvodnění mělo čistě formální ráz). I v takovém případě by ostatně z textu opatření, případně ve spojení s běžnými znalostmi, měly být zřejmé důvody jeho přijetí, zásah do práv i proporcionalita zásahu.
94. Uvedený požadavek pak platí tím spíše, že odpůrce nemůže být legitimně „překvapen“ požadavky soudu kladenými na přezkoumatelnost jím vydávaného opatření, pokud byl v dřívější rozhodovací praxi tohoto soudu na nedostatky obdobného opatření opřeného o obdobné důvody upozorněn. Bez vlivu pak v tomto ohledu není ani odpůrcem v průběhu řízení nijak nezpochybněné tvrzení navrhovatele stran komunikace, kterou na toto téma navrhovatel s odpůrcem dlouhodobě vede. Přestože tento typ opatření obecné povahy je v souladu s dříve uvedeným vydáván v souladu s § 94a odst. 2 věta druhá zákona o ochraně veřejného zdraví, aniž by o návrhu opatření bylo vedeno řízení, a připomínky předestřené navrhovatelem odpůrci v průběhu jeho dosavadní komunikace s ním tak nelze *stricto sensu* považovat za připomínky, s nimiž by byl odpůrce povinen se v odůvodnění opatření vypořádat v parametrech daných správním řádem, je zjevné, že i znalost obsahu argumentace okruhu subjektů, kteří proti obsahově obdobným opatřením odpůrce konzistentně a dlouhodobě brojí, by měla odpůrci tím spíše umožnit založit opatření na takových důvodech, které při posuzování jeho přezkoumatelnosti ze strany správního soudu obstojí.
95. Městský soud v Praze již ve svých dřívějších rozhodnutích, na něž výše poukazyval, konstatoval a nadále na tomto závěru setrvává, že ani výjimečnost celé situace nemůže být automaticky omluvou odpůrce pro „ulehčení si práce“ s odůvodňováním vydávaných opatření, neboť i v době takové mimořádné situace je nepochybně žádoucí trvat na dodržování určitých základních standardů kladených na postup veřejné správy a na přijímání správních aktů, ochranná

opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví nevyjímaje. Soud zde podotýká, že nyní se nacházíme již cca 18 měsíců od vypuknutí epidemie (nebo minimálně hrozby epidemie) v České republice v březnu 2020, a odpůrce by již měl být schopen dostat požadavkům na přezkoumatelnost odůvodnění jím vydávaných opatření daleko lépe než na jaře minulého roku. Soud si je přitom vědom judikatury Nejvyššího správního soudu a také Ústavního soudu, která (zpravidla však na podkladě přezkumu územně plánovací dokumentace) obecně varuje před přehnanými požadavky stran detailnosti a rozsahu odůvodnění opatření obecné povahy, u něhož mohou hrát roli i jiné (např. politické) otázky (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11); v případě ochranných opatření odpůrce mají ovšem tato východiska jen omezený dopad. Ochranná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví jsou totiž vydávána v rámci výkonu státní správy, v níž nemohou hrát jiné než zákonné důvody a požadavky žádnou roli. Jak přitom soud popsal výše, v předchozích měsících na nedostatky odůvodnění opatření vydávaných odpůrcem opakovaně upozorňoval, a to mj. i přímo ve vztahu k ochrannému opatření zakládajícímu rozdílné zacházení mezi shora popsanými skupinami osob. Benevolentnější přístup proto již podle soudu není namístě.

96. Argumenty předestřené navrhovatelem nelze označit za *a priori* irelevantní, zcela mimoběžné a pro účely nyní posuzované věci nijak rozhodné. Aby byl soud schopen tyto námitky a tedy i proporcionalitu zvoleného řešení zodpovědně posoudit, musí se – i při zachování zásady zdrženlivosti – opřít o přezkoumatelné důvody postupu odpůrce, jež musí být v odůvodnění dostatečně rozvedeny a také náležitě podepřeny příslušnými podklady. V opačném případě by se přezkum zákonnosti ochranných opatření, jakožto opatření obecné povahy, stal ryze teoretickým a formálním; v zásadě by vedl k tomu, že by buď soudy poskytovaly správním orgánům „bianco šek“ v jejich konání, nebo by musely za odpůrce potřebnost přijatých opatření k námitkám dotčených adresátů samy domýšlet, samy odůvodňovat a v tomto směru rovněž vést rozsáhlé dokazování, k čemuž soudní řízení správní, jakožto řízení primárně přezkumné, neslouží (obecně viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2015, čj. 5 Afs 89/2013 - 29, nebo ze dne 15. 3. 2016, čj. 2 As 301/2015 - 37).
97. Soud zároveň pro úplnost dodává, že jakékoliv dodatečné zdůvodňování a předkládání podkladů ze strany odpůrce až v řízení před soudem výše uvedené vady zhojit nemůže (obecně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003 - 58, ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008 - 71 a také ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 Afs 1/2010 - 53). I s přihlédnutím k tomu, že odpůrce měl k vydání ochranného opatření dostatek času a nebyl při zpracování odůvodnění pod takovým časovým tlakem, má soud za to, že všechny rozhodné skutečnosti by měly být uvedeny již v samotném odůvodnění a nikoli dovozovány až v řízení před soudem, u něhož lze „dohnat“ skutečně jen dílčí nedostatky. Samozřejmě platí, že odpůrce svá opatření nevydává a neodůvodňuje primárně pro účely řízení před správními soudy, ale především pro širokou veřejnost. Měl by proto postupovat v rámci možností srozumitelně, přiléhavě a přesvědčivě.
98. Ochrannému opatření ze dne 30. 8. 2021, resp. jeho návrhem napadeným částem, je dále nutné návazně na výše popsané vady v reakci na námitky vznesené navrhovatelem v bodech 42 – 44 jeho návrhu vytknout též další nedostatky. Se zřetelem k tomu, že podstatou sporu mezi účastníky bylo zjevně posouzení shora podrobně rozebraných otázek, omezuje se nicméně soud i s přihlédnutím k tomu, že dále uvedené závěry by na meritorním vyústění tohoto případu ničeho významného nezměnily, na stručnější odůvodnění.
99. Navrhovateli je totiž třeba přisvědčit rovněž v tom, že z odůvodnění ochranného opatření nelze seznat, na základě jakých konkrétních důvodů odpůrce uzavřel, že je z pohledu zájmu na dosažení vytčeného cíle třeba trvat na všech třech okruzích ze své podstaty administrativních opatření (nepřijímání žádostí o pobytové oprávnění, přerušování řízení o takových žádostech a konečně samotné nevyznačování víz). Odůvodnění opatření tak ani v tomto ohledu

neposkytuje soudu jakýkoli podklad pro to, aby mohl případně v dalších navazujících krocích algoritmu přezkumu opatření obecné povahy uvážit, zda je na všech třech okruzích opatření, případně některém z nich, třeba trvat za účelem střežení zájmů, k jejichž ochraně je tento typ opatření podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví vydáván. Soud tak za této situace nemá jak zvažovat a posoudit, zda je skutečně nutno např. přerušovat již probíhající řízení o dříve podaných žádostech o vydání pobytového oprávnění, resp. nakolik je takové řešení spočívající ve faktické administrativní blokaci procesu směřujícího k získání pobytového oprávnění podávající se ze všech třech návrhem napadených bodů ochranného opatření proporcionální za situace, kdy odpůrce nijak nezpochybňuje, že je samotný vstup cizinců z třetích zemí omezován jinými částmi napadeného ochranného opatření. Z odůvodnění opatření není v tomto směru nijak seznatelné, na základě jakých důvodů je odpůrce přesvědčen, že je takových administrativních opatření (takto zásadní zásah do výkonu pobytové agendy), případně alespoň některých z nich, k dosažení cíle vyplývajícího v § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví přesto třeba.

100. Podobně pak odůvodnění ochranného opatření neposkytuje odpověď na otázku, z jakých konkrétních důvodů je nutno trvat na takto razantním omezení výkonu pobytové agendy za situace, kdy realizace samotného vstupu cizinců z třetích zemí může být podmínována dodržением třeba i relativně širokého katalogu přísných omezení za využití dalších, samotným odpůrcem pro jiné případy předvídaných nástrojů, event. dalších možných řešení (opakované testování před a příjezdem na území, povinná izolace, povinné setrvání v tomu státem vyhrazených prostorách po určitou dobu na vlastní náklady spolu s opakovaným průběžným testováním při nesení nákladů ze strany cizince apod.).
101. Odpůrce pak nikterak nezdůvodňuje, na základě jakých konkrétních úvah dospěl k závěru o tom, že vízovou agendu lze s ohledem na aktuální situaci aktivovat toliko ve vztahu k osobám s dokončeným očkováním a není možno takto postupovat např. ve vztahu k osobám s jiným typem imunity, především osob s prokázaným proděláním předmětného onemocnění v určitém relevantním období. V tomto ohledu je přitom podle přesvědčení soudu třeba souhlasit s návrhovatelem, že je ve světle závěrů uvedených v předchozím odstavci odůvodnění tohoto rozsudku poněkud zvláštní řešení, kdy musí být případný plně očkovaný žadatel vyčkat uplynutí 14denní ochranné lhůty ve chvíli, kdy teprve podává žádost o vízum. Ani v tomto ohledu přitom odpůrce nenabízí v odůvodnění ochranného opatření ze dne 30. 8. 2021 důvody, pro které dospěl k závěru, že by obdobného cíle nemohlo být dosaženo požadováním dokladu o provedeném očkování teprve v okamžiku, kdy samotné riziko šíření onemocnění na území České republiky hrozí, tedy až při samotném vstupu na území.
102. V tomto směru pak soud společně s návrhovatelem považuje za významné, že ani sám odpůrce není v jím akcentovaném (výše připomínaném) jednotném přístupu k případům, v nichž Doporučení Rady 9208/20 a jeho interpretace provedená Komisí ve shora odkazovaném sdělení uvolnění cestování připouští, avšak neukládá, důsledný a konzistentní, aniž by přitom svůj rozdílný přístup jakýmkoli způsobem v odůvodnění vydaného ochranného opatření vysvětloval. V tomto ohledu totiž soud nemohl přehlédnout, že odpůrce sám na str. 20 v předposledním odstavci opatření výslovně poukazuje na to, že doporučení poskytuje možnost uvolnit cesty osob z jiných než epidemiologicky bezpečných třetích zemí v případě dokončeného očkování uznávanými vakcínami, přičemž se odpůrce rozhodl takové možnosti využít a doporučením předpokládanou „výjimku“ (slovy odpůrce) implementovat, přestože v souladu s dříve uvedeným na jiném místě odůvodnění ochranného opatření staví své závěry na tom, že není z důvodu zajištění efektivity opatření možno umožňovat vstup všem osobám z třetích zemí, kde doporučení Rady pro takový postup „pouze“ poskytuje prostor.
103. Inkonzistentní je přitom přístup odpůrce vyústivší v ustanovení čl. I. bodu I.14.II opatření (výjimka pro očkované osoby), odůvodněný v posledním odstavci na str. 20 opatření, s jeho

závěry vyjádřenými v jiných částech odůvodnění tohoto opatření. Odpůrce totiž nejenže zjevně není důsledný v přípuštění cestování toliko pro „nutné“ kategorie cestujících (viz výše), ale rovněž v tomto ohledu na jiných místech odůvodnění argumentuje obavou ze šíření nakažlivějších variant nemoci, ve vztahu k nimž ovšem sám výslovně na str. 18 v prvním odstavci opatření uvádí, že u nich není jasně doložena efektivita očkování.

104. I se zřetelem k tomu, že navrhovatel v nyní řešené věci zjevně zaměřil svou pozornost především na problematiku nedostatečně odůvodněného rozdílného zacházení se dvěma skupinami osob, proti němuž konzistentně vystupuje, a jiná než administrativní opatření související s vízovou agendou (ustanovení týkající se samotného vstupu cizinců z třetích zemí na území České republiky a s ním související omezení), podaným návrhem nenapadl, přičemž ze shora uvedeného je zjevné, že by tyto otázky musely být posouzeny v rámci dalších kroků algoritmu komplexně, omezuje se soud z vyložených důvodů na shora uvedené závěry a připojuje důrazné upozornění, že by měl odpůrce v případě vydání dalšího obsahově obdobného opatření, chce-li předejít obdobnému procesnímu vyústění, pečlivě zvážit a přezkoumatelným způsobem vypořádat i právě popsané otázky.

## VI. Shrnutí a závěr

105. Soud tedy závěrem rekapituluje, že z důvodu zrušení původně napadeného ochranného opatření ze dne 30. 7. 2021, jakož i ochranného opatření ze dne 17. 8. 2021, jímž bylo původně napadené ochranné opatření zrušeno, a se zřetelem k přípuštění navrhovatelem požadované změny návrhu přezkoumával v tomto řízení ochranné opatření ze dne 30. 8. 2021.
106. Při posouzení tohoto ochranného opatření soud postupoval přesně v duchu ustáleného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, vyjádřil se 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, především pak náležitostí odůvodnění.
107. Dospěl přitom k závěru, že ochranné opatření ze dne 30. 8. 2021 (vzdor opakovaným výhradám adresovaným zdejším soudem odpůrci v dřívějších rozhodnutích) postrádá konkrétní, srozumitelné a podložené úvahy, na základě nichž by soud mohl účinně a odpovědně přezkoumat důvodnost námitek směřovaných navrhovatelem do otázek, jímž by se soud musel věnovat v dalších krocích algoritmu, tedy při posouzení samotné substantivní zákonnosti a především proporcionality odpůrcem zvoleného řešení. Popsané vady nejsou nedostatky ryze akademickými – brání totiž soudu náležitě posoudit jednotlivé námitky, zpochybňující proporcionalitu zvoleného řešení a jeho rozsahu (právě těmito otázkami by se soud standardně zabýval v rámci čtvrtého a především pátého kroku algoritmu).
108. Soud přitom považuje za nezbytné shodně jako ve svých předchozích rozhodnutích zdůraznit, že nijak nezlehčuje hrozby spojené se šířením nemoci COVID-19 a netvrdí, že přijatá opatření ve skutečnosti podle jeho přesvědčení nejsou potřebná či přiměřená obecně nepochybně legitimnímu cíli spočívajícímu v boji se šířením nakažlivé nemoci. Takto výše předestřené závěry soudu rozhodně vykládat nelze, neboť soud v této fázi přezkumu potřebnost či přiměřenost odpůrcem přijímaných opatření nijak neposuzoval, jelikož mu v tom bránilo právě nedostatečné a v popsáných aspektech nijak nepodložené odůvodnění přezkoumávaného ochranného opatření. Soud je z výše vyložených důvodů přesvědčen, že odpůrce by měl – zvláště pak s přibývajícím dobou od vypuknutí epidemie a se zřetelem k tomu, že již obsahově obdobným výtkám, a to i ve vztahu k předmětu sporu mezi účastníky, v minulosti čelil, postupovat maximálně důsledně a transparentně a svá opatření, jež se dotýkají širokého okruhu osob, náležitě a přesvědčivě odůvodnit, a soudu tak zprostředkovaně poskytnout odpovídající oporu pro jeho případný věcný přezkum.

109. Soudu tak nezbylo, než i při vědomí zásady zdrženlivosti ochranné opatření ze dne 30. 8. 2021 v návrhem napadených částech pro nepřezkoumatelnost zrušit. Soud je přesvědčen, že výjimečnost dané situace nemůže být nadále, s takovým časovým odstupem od vypuknutí epidemie, důvodem přezíravého postupu soudu k nedostatkům a pochybením, na která již soud odpůrce dříve opakovaně upozornil.
110. S ohledem na tyto závěry, jakož i vše shora uvedené, proto soud výrokem I. rozsudku ochranné opatření ze dne 30. 8. 2021 v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. **zrušil**, a to v jeho čl. I. bodech I.14, I.15 a I.16.
111. 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, přičemž tento den může předcházet i datu právní moci zrušujícího rozsudku. Při úvahách, k jakému okamžiku ochranné opatření zrušit, přitom soud přihlédl k tomu, že za dané skutkové situace, kdy odpůrce fakticky při vydání ochranného opatření ze dne 30. 8. 2021 všechny zdejší soudem dříve vytknuté nedostatky vzdor poučení, jehož se odpůrci ve výše označeném rozhodnutí soudu dostalo, znovu opakuje, resp. tyto nedostatky kumuluje a dále prohlubuje, jak bylo v podrobnostech rozebráno výše, již nelze legitimně nadále argumentovat tím, že odpůrci by měl být nutně 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. Soud nemůže nadále nečinně přehlížet přístup odpůrce k odůvodňování opatření vydávaných v souvislosti s pandemií, neboť jeho dosud relativně vstřícný postup při určování data, k němuž jsou tato opatření soudem v některých případech rušena, se májí zamýšlenými účinky. Tak tomu bylo ostatně v souladu s dříve uvedeným i v právě řešené věci. Z tohoto důvodu soud i s přihlédnutím k rozsudku zdejšího soudu ze dne 8. 9. 2021, čj. 10 A 74/2021 - 134 (tím byla zrušena jiná část téhož opatření ke stejnému okamžiku) okamžik zrušení předmětného ochranného opatření navázal na den 11. 9. 2021 0:00 hodin. K uvedenému okamžiku tedy pozbydou shora vymezené části napadeného ochranného opatření platnosti a účinnosti.

## VII. Náklady řízení

112. 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 jí mu soud právo na náhradu nákladů řízení přiznal. Konkrétní výše náhrady nákladů řízení je potom odůvodněna následovně:
113. Navrhovatel byl v řízení zastoupen advokátem. Náklady řízení u něho představují zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za návrh ve věci samé, dále pak odměna za 3 úkony právní služby [§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení a písemné podání k věci samé – návrh a návrh na změnu petitu ze dne 6. 9. 2021; za návrh na změnu petitu ze dne 1. 9. 2021 soud navrhovateli odměnu nepřiznal, neboť navrhovatel tímto návrhem na změnu návrhu usiloval o připuštění změny předmětu řízení na ochranné opatření, které již v den učinění tohoto podání nebylo účinné) v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 9 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradu hotových výdajů za tři úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 9 000 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky), tj. 10 200 Kč. Zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se s ohledem na § 57 odst. 2 s. ř. s. náhrada zvyšuje o částku odpovídající této dani – o 21 % z částky 10 200 Kč, tj. o 2 142 Kč; celkem pak náklady řízení činí 17 342 Kč.



**Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 10. září 2021

**Mgr. Martin Lachmann v. r.**  
předseda senátu