

Městský soud v Praze

Roosveltova 16
Brno 601 95

V Brně dne 17. 3. 2020

Spisová značka: *nepředchází*

Navrhovatelka: **Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D.**, trvale bytem Lidická 700/19, Veverří, 602 00 Brno

Zastoupena: **Mgr. David Zahumenský, advokát**, AK David Zahumenský, advokátní kancelář, s.r.o. se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno, ev. č. ČAK 14661

Odpůrce č. 1: **Vláda ČR**, Úřad vlády České republiky, nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1 - Malá Strana, PSČ 118 01

Odpůrce č. 2: **Ministerstvo zdravotnictví ČR**, Palackého náměstí 375/4128 01 Praha 2

Návrh na zrušení opatření obecné povahy:

- **Usnesení vlády ČR ze dne 12. 3. 2020 č. 194 o vyhlášení nouzového stavu**
- **Usnesení vlády ČR ze dne 14. 3. 2020 č. 211 o přijetí krizového opatření**
- **Usnesení vlády ČR ze dne 15. 3. 2020 č. 194 o přijetí krizového opatření**
- **Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 10. 3. 2020 o zákazu osobní přítomnosti žáků a studentů na základním, středním a vyšším odborném vzdělávání**

1

Elektronicky

Přílohy:

- *Plná moc*
- *Napadená opatření obecné povahy*

I. Úvod

[1] Svět se v důsledku koronavirové nákazy a zásahů, kterými vlády (mnohdy zcela necitlivě a nepromyšleně) na situaci reagují, ocitl na pokraji vážné hospodářské krize.

[2] Právě v těchto dnech platí vyhlášený stav nouze a exekutivou byla přijata nepřiměřeně tvrdá opatření, která celé řadě podnikatelů zcela znemožňují výkon jejich podnikatelské činnosti. Krátkodobé i dlouhodobé dopady celé situace na život zejména živnostníků, menších a středních podnikatelů, ale také velkých firem a zaměstnanců budou nepochybně velmi závažné.

[3] Navrhovatelka je velmi znepokojena způsobem, jakým je veřejnost informována o šíření koronaviru a preventivních opatřeních. Lékař MUDr. Hnízdil to na svém blogu shrnul následovně: *„Rozhodnutí premiéra Babiše jsou impulzivní, chaotická, v přímém přenosu peskuje ministra zdravotnictví Vojtěcha, profesor Prymula sděluje, že demokracie při zvládání epidemie škodí. Mám důvodné obavy, že panika, která v důsledku tohoto způsobu sdělování informací narůstá, může ve výsledku napáchat větší zdravotní a ekonomické škody, než koronavirus. Naléhavě proto žádám ČLK a ČLS J. E. P., aby vytvořily pracovní skupinu, složenou z nejlepších odborníků na šíření koronaviru a paniky, která bude veřejnost informovat uvážlivě, citlivě a profesionálně, zavedená opatření bude koordinovat s WHO, EU a sousedními státy. Nepochybuji, že česká medicína takovými odborníky disponuje. Jsem přesvědčený, že péči o naše zdraví, životy a naši zemi nemůžeme dál ponechávat v rukou chaotických, psychicky labilních nebo dokonce trestně stíhaných politiků.“*

[4] Vláda ústy premiéra Babiše lidem neustále lže, překrucuje pravdu a informace nesděluje tak, aby bylo jasné, že reaguje na základě promyšlené strategie, zejm. s ohledem na nebývalé dopady na zdraví lidí a na podnikání. Jiné státy jako např. Německo nebo USA a mnohé další oznámily, že vyčlenily značnou část rozpočtu na pomoc malým a středním firmám a živnostníkům, naše ale vláda chrlí jen jedno opatření za druhým, aniž by bylo zřejmé, že vůbec tuší, co dělá.

[5] Nejkriklavějším příkladem tohoto obludného chaosu jsou roušky pro zdravotníky. Už 28. 1. 2020 se v Poslanecké sněmovně ptal poslanec Bohuslav Svoboda ministra zdravotnictví na to, zda je dostatek roušek, což byla otázka zcela relevantní vzhledem k vývoji v Číně. Byl ujištěn, že jsou skaldy plné desinfekce, roušek a dalších ochranných pomůcek. (Viz Jak šel čas s rouškami: Od „milionu na skladě“ po „zlepšíme to do tří týdnů“, Novinky.cz, dne 16. 3. 2020, <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/jak-sel-cas-s-rouskami-od-milionu-na-sklade-po-zlepsime-to-do-tri-tydnu-40316864>).

[6] Navrhovatelce je přitom známo, že v tyto dny již nebyly roušky na skladě lékáren ani e-shopů, protože sama jako řádně předběžně opatrná občanka sháněla roušky pro svoji rodinu. Dne 24. 1. 2020 objednala a zaplatila na Alza.cz kvalitní roušky z nanovláken. Dne 16. 3. 2020 dostala od obchodu Alza informaci, že jí byly peníze vráceny, protože roušky nebylo možné u dodavatele získat. Navrhovatelka se pokoušela

získat šátky R Shield, rovněž z nanovláken, ale opět nebyla úspěšná, lékárna Dr. Max byla schopna dodat už jen jeden jediný kus šátku (ačkoli rodina navrhovatelky, ta úplně nejbližší, má 4 členy, pro rodinu sourozenců a rodiče nebylo možné sehnat nic), zbytek objednávky dne 29. 1. 2020 stornovala. Stejně tak nebylo už v tyto dny možné získat v lékárnách jinak běžně dostupnou dezinfekci Promanum, kterou navrhovatelka používá již 11 let od narození dcery na běžné čištění rukou při pobytu ve městě. S její dostupností není nikdy problém, až v lednu.

[7] Je zjevné, že ministr musel vědět, jaká je situace. Pokud to nevěděl, není to řádné plnění jeho úkolů. Je s podivem, že občané byli prozíravější než naše vláda, když vykoupili, co se dalo. Také je zjevné, že věděli, že se na vládu nemohou v ničem spoléhat. To se dnes jen potvrzuje, když se stejně jako za dob komunismu musí šít roušky ze starých triček a prostěradel.

[8] Právě před sto lety probíhala v Evropě epidemii španělské chřipky, která také byla novým virem pocházejícím z Asie. Ač její vrchol dopadl na léta 1918 – 1919 a na válkou zubožené obyvatelstvo, které žilo v nesrovnatelně horších podmínkách hygienických (probíhaly epidemie tyfu a úplavice) a mělo neskonale méně výživných potravin, odpočinku a lékařské podpory, lidé budovali demokracii. V českých zemích proběhl vrchol epidemie od října 1918 do března 1919. Možná, kdyby se zachovali stejně jako dnešní vládní představitelé, nedočkali bychom se Ústavy z roku 1920, neměli bychom jednu z nejlepších zemí v celé Evropě, nedočkali bychom se rovného volebního práva ani dalších výdobytků fungujícího právního státu. V roce 1918 bychom se nemuseli dočkat ani vyhlášení samostatného Československa, protože by to prostě kvůli absurdním zákazům a omezením lidských svobod nešlo. Je obecně známo, že na španělskou chřipku zemřelo 50 000 000 – 100 000 000 lidí, což bylo více než obětí ve Velké válce. Lidí přes přestálé hrůzy a obrovské ztráty věděli, že je nutné pokračovat a budovat společnost a demokracii, nikoli ji záměrně a bez skrupulí ničit. Španělská chřipka přitom probíhala zvláště těžce u těch nejsilnějších a ztráty na životech byly proto pro společnost tvrdé. Na španělskou chřipku neumíralo jedno procento nakažených, jak je to podle odhadů u koronaviru, ale zemřel každý desátý. Španělská chřipka byla nemoc, která by dnešní společnost ochromila a uvrhl do diktatur a zoufalé ekonomické krize. Naši předkové se dokázali výzvě postavit a bojovali nejen s ní, ale i za demokracii. Dozajista se báli snažili se chránit, ale nedočetli jsme se, že by se uvažovalo o zásadních omezeních lidských práv.

[9] Krutý popis průběhu španělské chřipky pochází z knihy Pathologie a therapie nemocí vnitřních: „*Docela jiný obraz klinický vzbuzuje prudký zánět plicní, který vzniká v akutním stadiu choroby při některých epidemiích jako jejich neblahá význačná známka, jak jsme toho byli svědky v druhém rozmachu epidemie na podzim r. 1918. Zcela náhle a neobyčejně prudce s třesavkou vystoupí horečka, nemocný se cítí zchvácen těžkou chabostí, a za pár hodin se mu zúžují prsa, krátí dech, kašle a vykašlává hnisavé sputum, je zprvu rozpálen, brzo však se jeho barva mění modráním rtů a bledostí obličeje smíšenou s promodralostí, v nejprudších případech přímo lapá po vzduchu. Má velmi*

rychlý tep, koupe se v potu, málo močí, ztrácí chuť k jídlu, podaný nápoj pro dušnost nemůže polykat. Objektivně má všude po plicích pískoty a vrzoty, někde, zvláště na spodině dolních laloků i vlhké rachoty, které splývají v jednotný šelest, žádné ztemnění, spíše hypersonorní poklep roztažených plic. Tento stav trval v nezmenšené krutosti mnoho hodin, několik dní. Žádné antipyreticum, žádné kardiacum, žádné analepticum nepomáhalo. Byl to nezapomenutelný obraz, když nemocný všecek lividní, lapaje po vzduchu násilnými inspiracemi, koupaje se v studeném potu, s rychlým, takřka mizejícím tepem, při jasném vědomí pozoroval všecko naše marné úsilí pomoci mu, slovy dušností přerývanými a ustrašeným pohledem nám projevoval své cítění, že není vyváznutí, a najednou se zhroutil s oedemovou zpěněnou tekutinou v ústech a umíral. - Tato prudká asfyktická pneumonie končila v 85 % smrtí už po 18 hodinách, druhý, třetí, nejdéle šestý den, a zchvacovala na rozdíl od předcházejících pneumonií mladé silné lidi v plném zdraví, nápadně také těhotné mladé ženy, a nebyla nijak zvláště nebezpečná starcům, neduživcům a souchotinářům. Na konci epidemie a z jara 1919 jsem viděl podobné pneumonie také jako zakončení několikanedělní nemoci s kolísavými příznaky bronchopneumonie a bronchitidy. - V epidemiích po roce 1919 jsme viděli tyto pneumonie výjimečně, a nikdy ve skupinách. Ale z minulosti víme o podobných chřipkových plicních morech v Itálii 1450, 1537, 1564, v Anglii 1781." Přesto dokázali lidé v tak krutých podmínkách vybudovat právní stát, který by nám dnes v mnohém měl být vzorem.

[10] Nemusíme ale chodit jen do historie. I dnešní státy si umí poradit s nemocí, aniž by totalitně zasáhly do lidských práv a svobod. Je z toho zřejmé, že opatření, ke kterým sáhla naše vláda, jsou zcela nepřiměřená a cíle by bylo možné dosáhnout i jinými prostředky, zejm. tehdy, kdyby vláda byla kompetentní a uměla reagovat podle připravených krizových a pandemických plánů. Pak by bylo možné postupovat jako např. v Jižní Koreji, která přistoupila k masivnímu testování, poskytnutí pomůcek lidem, desinfikování dopravních prostředků, poskytnutí léčby těm nejzranitelnějším a důslednému izolování nemocných bez toho, že by drasticky omezila život svých občanů. (Viz Coronavirus cases have dropped sharply in South Korea. What's the secret to its success? 17. 3. 2020, Zdroj: Science, <https://www.sciencemag.org/news/2020/03/coronavirus-cases-have-dropped-sharply-south-korea-whats-secret-its-success>)

[11] Podobně k problému přistoupil Tchaj -wan. Jeho postup popsala pro Seznam.cz Radka Denemarková. Přístup této země se tomu korejskému podobá. Ve veřejnoprávní televizi běží **relevantní, pravdivé a hlavně vhodně podávané informace**. Země jedná na základě plánu, postupy řídí odborníci a nejde o one man show jako u nás. Zdravotnictví je dlouhodobou prioritou vlády a dle toho pak jeho reakce a schopnost vypadají. Tchaj.wan sám zajišťoval (skutečně zajišťoval, nesliboval) občanům roušky a dezinfekci, Testy byly zdarma a cena roušek byla státem zastropována na minimální částce, jejich černý prodej za vysoké částky byl tvrdě postihován. (Zdroj: S hrůzou sleduji, jak je Evropa nepřipravená. Zde jsou rady z Tchaj-wanu na skladě" po „zlepšíme to do tří týdnů“

seznamzpravy.cz, <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/s-hruzou-sleduji-jak-je-evropa-nepripravena-zde-jsou-rady-z-tchaj-wanu-93074>)

[12] Přesně tak si navrhovatelka představuje vhodnou reakci demokratického a právního státu, který se na krizové situace řádně připravuje a nemusí v hodině „H“ sahat na základní lidská práva, aby si dokázal, že umí rozkazovat, omezovat a šikanovat lidi, aniž by jim jakkoli pomohl. To, že stát neřídí kompetentní lidé, neznamena, že si tento může uzurpovat svoji moc a jednat v rozporu s ústavním pořádkem a základními principy demokracie a právního státu. Stát nesmí svoji neschopnost přenášet na občany, aniž by byl schopen svoje jednání řádně odůvodnit a sdělit, jak bude řešit následky svých neuvážených kroků.

[13] To, že vláda nemá žádný reálný plán a ani ho nikdy neměla, dovozuje navrhovatelka z mnoha nejasných až nesrozumitelných kroků premiéra, kdy jedna lež kryla jinou. Jeho komentář situace dokazují, že nemá ani základní přehled o skutečných dopadech na společnost a např. právě na živnostníky: „*Bude nás to stát strašně miliard, možná desítky miliard,*“ řekl Babiš. *Má už představu asi tří zdrojů, ze kterých by bylo možné situaci řešit. „Je jasné, že bude potřeba změna rozpočtu,*“ dodal.“ (Zdroj: Babiš: Koronavirus bude stát ČR desítky miliard korun, Týden.cz, 17. 3. 2020, https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/babis-koronavirus-bude-stat-cr-desitky-miliard-korun_540957.html)

[14] Podobně lze poukázat také např. na reakci Asociace malých a středních podniků a živnostníků. (Viz AMSP ČR žádá ministryni práce a sociálních věcí J. Maláčovou o přijetí níže uvedených KRIZOVÝCH OPATŘENÍ. Zatím nekomunikuje, 17. 3. 2020, <http://amsp.cz/amsp-cr-zada-ministryni-prace-a-socialnich-veci-j-malacovou-o-prijeti-nize-vedenych-krizovych-opatreni-zatim-nekomunikuje/>).

[15] Navrhovatelka je přesvědčena o tom, že není možné moc výkonnou ponechat bez kontroly v situaci, kdy jsou evidentně bez promýšlení důsledků a neuváženě namísto pomoci lidem využívána nepřiměřeně tvrdá opatření, která ohrožují samou podstatu demokracie a právního státu v ČR. Proto se navrhovatelka jako osoba přímo dotčená níže vymezenými opatřeními obecné povahy dovolává soudní ochrany.

[16] Navrhovatelka zdůrazňuje, že souhlasí s nezbytností provedení určitých opatření. Uvědomuje si, že je třeba důsledně chránit slabší jedince ve společnosti, ovšem není to možné absolutně na úkor veškerého dalšího života společnosti. Proto považuje některé kroky vlády za nezbytné a samozřejmě se jim ráda podřídí. Požaduje ale, aby se jednalo o kroky odůvodněné, podložené odbornými informacemi a především požaduje, aby se řádně dodržovala pravidla, která jsou pro nouzový stav a krizové řízení předem připravena a schválena. Pokud má dojít k omezení základních práv a svobod (a zde nemluvíme o občanských a politických právech, ale skutečně o základních právech jedince, která byla za nedotknutelná považována již v po revolucích v 18. a 19. století) musí se tak stát na

základě skutečně odůvodněných podkladů a opatření nesmí realizovat premiér bez kontroly Poslanecké sněmovny a bez kontroly odborníků z krizových štábů a komisí.

[17] Navrhovatelku děsí, že se opoziční poslanci vyjadřují následovně: „*Jako volení zástupci velké části veřejnosti žádáme předsedu vlády, aby nás pravidelně informoval o závažných krocích své vlády.*“ (Zdroj: webové stránky poslankyně Markéty Pekarové Adamové, dne 16. 3. 2020: Společné prohlášení předsedů opozičních parlamentních stran, <http://www.marketaadamova.cz/media/?clanek=26994>)

[18] Navrhovatelka uzavírá, že o problému už píší také právní odborníci. Na tomto místě předkládá zejm. příspěvky advokáta Václava Vlka: *Česko má první oběť koronaviru. Ústavní systém.* Česká pozice 13. 3. 2020, <https://www.ceska-justice.cz/blog/cesko-ma-prvni-obet-koronaviru-ustavni-system/>) a Zdeňka Koudelky *Vir a demokracie.* (Blog Zdeňka Koudelky ze dne 15. 3. 2020, <http://blog.aktualne.cz/blogy/zdenk-koudelka.php?itemid=36087>).

II.

Napadená opatření obecné povahy

II.1. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ČR

[19] Dne 10. 3. 2020 bylo Odpůrcem č. 2 podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen "ZOVZ") a vydáno mimořádné opatření č.j. MZDR 10676/2020-1/MIN/KAN:

I.

Zakazuje se s účinností ode dne 11. března 2020:

- *osobní přítomnost žáků a studentů na základním, středním a vyšším odborném vzdělávání ve školách a školských zařízeních podle zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů,*

- *osobní přítomnost studentů na studiu na vysoké škole podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů.*

II.

Toto mimořádné opatření nabývá platnosti dnem jeho vydání.

(dále také jen „Mimořádné opatření ze dne 10. 3. 2020“)

II.2. Vyhlášení nouzového stavu vládou ČR

[20] Dne 12. 3. 2020 bylo Odpůrcem č. 1 podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR (dále jen „zákon o bezpečnosti“) přijato usnesení č. 69, kterým byl vyhlášen na dobu od 14.00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů nouzový stav, kterým Odpůrce č. 1:

I. nařizuje ve smyslu § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, pro řešení vzniklé krizové situace krizová opatření, jejichž konkrétní provedení stanoví vláda samostatným usnesením vlády;

II. ukládá

- 1. předsedovi vlády řídit a koordinovat úkoly podle bodu I.;*
- 2. členům vlády požádat vládu o předchozí souhlas k opatřením souvisejícím s vyhlášeným nouzovým stavem, která člen vlády nebo jím řízené ministerstvo činí v rámci svých pravomocí, a to před jejich uplatněním;*

III. dosavadní vydaná a platná mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví nejsou tímto vyhlášením nouzového stavu dotčena;

IV. toto rozhodnutí nabývá účinnosti dnem 12. března 2020, ve 14.00 hodin a jeho platnost končí uplynutím 30 dnů od nabytí jeho účinnosti;

V. pověřuje předsedu vlády informovat neprodleně Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky o vyhlášení nouzového stavu podle bodu I. tohoto usnesení.

(dále také jen „Opatření o vyhlášení nouzového stavu“)

II.3. Krizové opatření vlády spočívající zejm. v zákazu prodeje některých zboží a služeb

[21] Dne 14. 3. 2020 bylo přijato usnesení Odpůrce č. 1 č. 211 o přijetí krizového opatření ve smyslu § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon):

Vláda

I. z a k a z u j e

s účinností ode dne 14. března 2020 od 6:00 hod. do dne 24. března 2020 do 6:00 hod. maloobchodní prodej a prodej služeb v provozovnách, s výjimkou těchto prodejen:

- potravin,*
- výpočetní a telekomunikační techniky, audio a video přijímačů, spotřební elektroniky, přístrojů a dalších výrobků pro domácnosti,*
- pohonných hmot,*

- paliv,
- hygienického zboží, kosmetiky a jiného drogistického zboží,
- lékárny a výdejny zdravotnických prostředků,
- malých domácích zvířat,
- krmiva a dalších potřeb pro zvířata,
- brýlí, kontaktních čoček a souvisejícího zboží,
- novin a časopisů,
- tabákových výrobků,
- služeb prádelen a čistíren,
- prodeje přes Internet a dalšími vzdálenými prostředky, přičemž uvedené zboží a služby se převážně prodávají nebo nabízejí v dané provozovně,

s účinností ode dne 14. března 2020 od 6:00 hod. do dne 24. března 2020 do 6:00 hod. přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, s výjimkou provozoven, které neslouží pro veřejnost (např. zaměstnanecké stravování, stravování poskytovatelů zdravotních služeb a sociálních služeb, vězeňských zařízení); tento zákaz se nevztahuje na prodej mimo provozovnu stravovacích služeb (např. provozovny rychlého občerstvení s výdejovým okénkem nebo prodej jídla s sebou bez vstupu do provozovny), který může probíhat bez časového omezení,

s účinností ode dne 14. března 2020 od 6:00 hod. do dne 24. března 2020 do 6:00 hod. činnost provozoven stravovacích služeb, umístěných v rámci nákupních center s prodejní plochou přesahující 5 000 m²,

s účinností ode dne 14. března 2020 od 6:00 hod. provoz heren a kasin podle zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů,

II. ruší s účinností ke dni 14. března 2020 k 6:00 hod. body I. 2. a I. 3. usnesení vlády ze dne 12. března 2020 č. 199.

(dále také jen „Krizové opatření ze dne 14. 3. 2020“)

II.4. Krizové opatření vlády spočívající v zákazu volného pohybu osob na celém území ČR

[22] Dne 15. 3. 2020 bylo Odpůrcem č. 1 ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona přijato usnesení č. 215 o přijetí krizového opatření:

Vláda s účinností ode dne 16. března 2020 od 00:00 hod. do dne 24. března 2020 do 6:00 hod.

I. zakazuje volný pohyb osob na území celé České republiky s výjimkou:

- a) cest do zaměstnání a k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti,
b) nezbytných cest za rodinou nebo osobami blízkými,
c) cest nezbytně nutných k obstarávání základních životních potřeb (např. nákup potravin, léků a zdravotnických prostředků, hygienického zboží, kosmetiky a jiného drogistického zboží, krmiv a dalších potřeb pro zvířata), včetně potřeb příbuzných a osob blízkých, zajištění péče o děti, zajištění péče o zvířata, využívání nezbytných finančních a poštovních služeb, doplnění pohonných hmot,
d) cest nezbytně nutných k zajištění potřeb a služeb podle písmene c) pro jinou osobu (např. dobrovolnictví, sousedská výpomoc),
e) cest do zdravotnických zařízení a zařízení sociálních služeb, včetně zajištění nezbytného doprovodu příbuzných a osob blízkých, a zařízení veterinární péče,
f) cest za účelem vyřízení neodkladných úředních záležitostí, včetně zajištění nezbytného doprovodu příbuzných a osob blízkých,
g) výkonu povolání nebo činností sloužících k zajištění
1. bezpečnosti, vnitřního pořádku a řešení krizové situace,
 2. ochrany zdraví, poskytování zdravotní nebo sociální péče, včetně dobrovolnické činnosti,
 3. individuální duchovní péče a služby,
 4. veřejné hromadné dopravy a další infrastruktury,
- (dále jen „Krizové opatření ze dne 15. 3. 2020“)

II.5. K otázce, zda se jedná o opatření obecné povahy

[23] První podmínkou řízení podle § 101a s. ř. s. je existence předmětu řízení (tj. opatření obecné povahy). Proto se navrhovatelka nejprve vyjádření k této otázce.

[24] V nálezu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 Ústavní soud dovodil, že „**novelizace soudního řádu správního upravující řízení o zrušení opatření obecné povahy s účinností předcházející účinnosti nového správního řádu nevztahuje takové řízení toliko na opatření obecné povahy, která byla vydána na základě zvláštního zákona – nevyžaduje tedy jejich výslovné označení jako opatření obecné povahy ve zvláštním zákoně.** Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy upravená soudním řádem správním **tak přisvědčuje spíše materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. (...) tedy výklad, který akcentovalo i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006 č. j. 1 Ao 1/2006-74 s konstatací, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatření obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně, tj. zda tento naplňuje oba pojmové znaky opatření obecné povahy (tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů)**“.

[25] Žádný z právních předpisů nestanovuje pozitivně definiční znaky opatření obecné povahy, toliko správní řád č. 500/2004 Sb. jej negativně vymezuje tak, že jde o „**závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím**“.

[26] Jak konstatuje již zmíněné rozhodnutí NSS, č.j. 9 Ao 1/2010 – 84, vládní návrh správního řádu vymezoval opatření obecné povahy jako „*úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob*“. Důvodová zpráva k tomu konstatovala, že „*opatření obecné povahy je zvláštní typ úkonu správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem. Jeho zavedení je motivováno jednak zahraniční zkušeností, jednak tím, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, že **moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky.***“

[27] Navrhovatelka je přesvědčena o tom, že napadaná opatření

- *Mimořádné opatření ze dne 10. 3. 2020*
- *Opatření o vyhlášení nouzového stavu*
- *Krizové opatření ze dne 14. 3. 2020*
- *Krizové opatření ze dne 15. 3. 2020*

jsou opatřeními obecné povahy ve smyslu § 171 správního řádu a jako taková jsou přezkoumatelné ve správním soudnictví.

[28] Konkrétně navrhovatelka poukazuje především na zmíněné negativní vymezení opatření obecné povahy. Napadená opatření obecné povahy mají formálně podobu usnesení vlády podle čl. 5 a 6 zákona o bezpečnosti, krizového opatření podle krizového zákona, resp. mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví podle § 80 odst. 1 písm. g) ZOVZ. Je zřejmé, že se v těchto případech **nejedná o správní rozhodnutí, nejedná se ale ani o právní předpis**, kterým může být pouze nařízení vlády a vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních orgánů.

[29] Napadená opatření jsou charakterizována konkrétně stanovenými zákazy a příkazy (konkrétnost předmětu) společně s neurčitým okruhem subjektů. Jsou tak naplněny materiály znaky opatření obecné povahy ve smyslu výše citované judikatury NSS a Ústavního soudu.

[30] Konečně pak je možné poukázat rovněž na to, že ZOVZ (srov. zejm. § 94a), ale také krizový zákon (srov. § 9 odst. 3 písm. c)) výslovně počítají s formou opatření obecné povahy pro některá obdobná opatření. Konečně pak i odborná literatura dospívá k závěru, že vyhlášení stavu nouze či válečného stavu je opatřením obecné povahy (srov. Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha 2015: Wolters Kluwer, a. s. in

informační systém ASPI): „Po formální stránce je vyhlášení nouzového stavu (stejně jako vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu) tím, co teorie a procesní praxe i předpisy procesního správního práva nazývají opatřením obecné povahy.“

II.

Aktivní procesní legitimize

[31] Podle § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. platí, že: „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“.

II.1. Obecně k podmínkám aktivní procesní legitimize a jejich naplnění v případě navrhovatelky

[32] Dle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, aktivní legitimize k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. dána, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, a bude-li současně logicky konsekvantně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení (viz rozsudek NSS č.j. 2 As 187/2017-333, bod 38).

[33] **Navrhovatelka tvrdí, že je jako drobná podnikatelka (OSVČ s IČO 07714564 a sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00, Brno - Černá Pole), zaměstnanec, matka dvou dětí navštěvujících základní školu, občan ČR a fyzická osoba nacházející se na území ČR dotčena na svých právech napadenými opatřeními, neboť jimi došlo k vyvolání stavu, kdy je**

- zakázána osobní přítomnosti jejich dětí na základním vzdělávání ve školách s dopady nejen na její děti ve formě omezení všeobecného vzdělávání, ale také na ni samotnou, neboť musí svým dětem ve věku 9 a 11 let poskytovat osobní péči a výživu (zejména obědy) i v době, kdy by jinak děti pobývaly ve škole, což podstatným způsobem omezuje možnost věnovat se podnikání a obecně výdělečné činnosti (*Mimořádné opatření ze dne 10. 3. 2020*);
- vyhlášen stav nouze, který dává státní moci možnost využít prostředky, které by za stavu normálního řádného nebyly přípustné, navíc např. trestní zákoník přímo stanoví vyšší trestní sazby na jednotlivé skutkové podstaty některých trestných činů, čímž je navrhovatelka rovněž přímo ohrožena na svých právech (*Opatření o vyhlášení nouzového stavu*);

- zakázána možnost navštěvovat provozovny stravovacích služeb a je znemožněno využití celé řady dalších služeb (*Krizové opatření ze dne 14. 3. 2020*);
- podstatně omezen volný pohyb osob na území ČR (*Krizové opatření ze dne 15. 3. 2020*).

[34] To, že jsou ženy krizí vyvolanou nezodpovědnými kroky vlády více zatíženy ženy, vyplývá i z článku zveřejněného dnes na Novinky.cz (viz Dopady koronavirové krize. Ženy zatěžuje víc než muže. 17. 3. 2020. Zdroj: <https://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/clanek/britsti-vedci-doporucuji-rok-karanteny-40317064>)

II.2. K možnosti podrobit napadená opatření soudnímu přezkumu

[35] Navrhovatelka poukazuje na to, že ačkoli se objevují názory, že např. opatření obecné povahy spočívající ve vyhlášení nouzového stavu není možné podrobit soudnímu přezkumu, podobné názory je nutno odmítnout a u napadených opatření je nezbytné připustit jejich soudní přezkum.

[36] Zde je nutno konstatovat, že rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví vymezuje na zákonné úrovni soudní řád správní, konkrétně ustanovení § 4 ve spojení s § 2 s.ř.š. Pokud je naplněna zákonná definice (jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy), je dána přezkumná pravomoc soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197, publ. pod č. 1717/2008 Sb. NSS). Soudní řád správní výslovně v § 101a a násl. stanoví podmínky pro soudní přezkum opatření obecné povahy, pokud jsou tyto naplněny, je nutno soudní přezkum umožnit.

[37] Dále je potřeba konstatovat, že napadená opatření je potřeba považovat z podstaty za zcela výjimečná, neboť umožňují zásahy do základních práv a svobod občanů, která v intencích demokratického právního státu jinak nejsou přípustná. Navrhovatelka nijak nezpochybňuje, že uvedená opatření obecně mají i v demokratickém právním zřízení své místo. Z principu dělby moci a jejich vzájemných „brzd a vyvažování“ však vyplývá, že exekutiva musí být při uplatňování takto závažný opatření limitována.

[38] Ústavní zákon o bezpečnosti v čl. 5 odst. 4 stanoví, že „*Vláda o vyhlášení nouzového stavu neprodleně informuje Poslaneckou sněmovnu, která může vyhlášení zrušit*“. Zde se jedná o kontrolu výkonné moci, která ovšem není nijak zvlášť efektivní, neboť vláda zpravidla bude mít v poslanecké sněmovně většinu (když si byla schopna zajistit většinu hlasů (důvěru) již po svém ustanovení). V současné situaci pak navrhovatelka poukazuje na to, že 41. schůze Poslanecké sněmovny byla ukončena a další jednání je naplánováno až na 14. dubna 2020. Tím spíše je nutno konstatovat zájem na soudním přezkumu napadených opatření.

[39] Podle čl. 2 odst. 1 je lid zdrojem veškeré moci ve státě. Měl by to tedy být především jednotlivce, kde je aktivně legitimován k tomu, aby navrhoval soudní přezkum mimořádných opatření, jako jsou ta, která jsou předmětem podávaného návrhu.

[40] Ústavní soud ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 vyslovil, že materiálnímu chápání opatření obecné povahy je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, podle které nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2020, č.j. 9 Ao 1/2010 – 84). Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu *in dubio pro libertate* plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny). Také z tohoto je nutno dovodit, že napadená opatření je na základě návrhu navrhovatelky možné podrobit soudnímu přezkumu.

[41] Jakkoli toto přímo nesouvisí s otázkou aktivní legitimace, je podle navrhovatelky nutno připustit možnost jednotlivce navrhnout soudní přezkum napadených opatření obecné povahy, aby byla jednoznačně zajištěna možnost fyzických i právnických osob domoci se náhrady škody způsobené v případě, kdy moc výkonná svou pravomoc vykonala v rozporu se zákonem.

[42] Podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „ZOŠ“) stát odpovídá za škodu, která byla způsobena nezákonným rozhodnutím. Jedná se o odpovědnost objektivní, které se nelze zprostit (§ 2 zákona).

[43] Již důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., jenž přinesl zásadní novelizaci ZOŠ, potvrzuje, že : *„Zákon č. 82/1998 Sb. totiž reflektuje pouze škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, čímž znemožňuje náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci jiným způsobem. Mezi nové instituty, které nový správní řád přinese, patří především veřejnoprávní smlouvy, opatření obecné povahy a některé jiné úkony správního orgánu (vyjádření, osvědčení a sdělení podle části čtvrté nového správního řádu). Je nesporné, že rovněž za škodu způsobenou na základě těchto institutů by měl stát nebo územní samosprávné celky odpovídat. **V případě veřejnoprávních smluv a opatření obecné povahy se tyto instituty výslovně podřazují pod režim rozhodnutí, takže po procesní stránce se bude v případě náhrady škody způsobené těmito instituty postupovat tak, jako by šlo o nezákonné rozhodnutí.**“*

[44] Předpokladem pro uplatnění odpovědnosti podle ZOŠ je, aby nezákonné rozhodnutí bylo nejprve pro nezákonnost zrušeno. Pokud bychom nepřipustili soudní přezkum napadených opatření, byl by znemožněn postup dotčených fyzických a právnických osob při uplatnění svých nároků podle ZOŠ. V podobné situaci již přitom ESLP konstatoval porušení Úmluvy ze strany ČR ve věci *Hanzelkovi proti České republice*, stížnost č.

43643/10, kde se jednalo o případ převzetí novorozence do péče zdravotnického zařízení na základě předběžného opatření, stěžovatelé spatřovali „zásadní problém v tom, že namítané předběžné opatření, které bylo považováno za správné a bylo záhy zrušeno, nebylo možné zrušit ani pro nezákonnost, ani na základě řádného opravného prostředku, a v důsledku toho jim bylo znemožněno domáhat se náhrady nemajetkové újmy podle § 8 zákona č. 82/1998 Sb.“ ESLP dospěl k závěru (odst. 84), že stěžovatelé neměli efektivní opravný prostředek, kterým by mohli uplatnit námitky porušení Úmluvy.

III.

Aktivní věcná legitimace

[45] Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264: „Aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.).“

[46] Navrhovatelka již v odst. 19 tohoto návrhu výše uvedla, že napadená opatření se přímo dotýkají její právní sféry. Na toto zcela zřejmé vymezení nyní odkazuje. Drakonická napadená opatření se ostatně zásadním způsobem dotýkají všech oblastí života takřka každého občana ČR. Jak by se tedy asi mohly nedotýkat navrhovatelky? Navrhovatelka doplní listiny a navrhne případné další důkazy k prokázání svých tvrzení.

14

IV.

Nezákonnost napadených opatření

[47] Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá podle ustálené judikatury NSS v pěti krocích: za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98).

[48] V již citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264 NSS dovedil, že „V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry

navrhovatele, **může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 s. ř. s. úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu.** Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele."

IV.1. Nezákonnost Opatření o vyhlášení nouzového stavu spočívající v rozporu s textem v ústavního zákona č. 110/1998 Sb. (ZOB)

[49] Podle Navrhovatelky v případě vydání Opatření o vyhlášení nouzového stavu nebyl respektován čl. 6 odst. 1 ZOB, podle kterého „*Nouzový stav se může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Podrobnosti stanoví zákon.*“

[50] V historii samostatné České republiky byl nouzový stav vyhlášen teprve popáté. V minulosti se jednalo o tyto situace:

- Při povodních v roce 2002 vyhlásil předseda vlády nouzový stav pro území hlavního města Prahy, Středočeského, Jihočeského, Plzeňského a Karlovarského kraje původně na necelých 11 dní od 12. srpna do 22. srpna, spočívající především v omezení nedotknutelnosti osob, majetku a obydlí a svobody pohybu a pobytu osob v rámci evakuačních a záchranných opatření. O den později přibyl i Ústecký kraj a od 17. srpna přestal platit pro území Karlovarského kraje, ale na zbývajícím území byl prodloužen až do 31. srpna.
- Při povodních v roce 2006 vláda pro území Jihočeského, Středočeského, Ústeckého, Pardubického, Jihomoravského, Olomouckého a Zlínského kraje omezila na týden nedotknutelnost osob, majetku a obydlí a svobodu pohybu a pobytu osob v rámci evakuačních a záchranných opatření, a to od 2. dubna do 10. dubna. Nouzový stav byl poté prodloužen do 19. dubna.
- Po zasažení orkámem v lednu 2007 vláda stanovila na dva týdny od 25. ledna do 5. února zákaz vstupu do lesů ve vymezených krajích a okresech. Šlo o celé území Jihočeského, Plzeňského, Karlovarského a Libereckého kraje a kraje Vysočina, v rámci Středočeského kraje se nouzový stav týkal okresů Benešov, Kolín, Kutná Hora a Příbram, z Královéhradeckého kraje okresů Jičín, Náchod a Trutnov a z Moravskoslezského kraje okresu Bruntál.
- V důsledku rozsáhlé živelní pohromy byl vyhlášen nouzový stav pro území hlavního města Prahy, Středočeského, Jihočeského, Plzeňského, Ústeckého, Libereckého a Královéhradeckého kraje od 21.00 hodin dne 2. června 2013 do odvolání. Bylo vyhlášeno 10 bodů krizových opatření (evakuace osob a majetku, omezení vstupu, pobytu a pohybu, povinnost výpomoci, bezodkladné provádění staveb a dalších

činností, nasazení vojáků a složek požární ochrany, regulační opatření v dodávkách výrobků, prací, služeb a v dopravě, péče o děti a mládež, přednostní zásobování, náhradní způsob rozhodování dávách sociálního zabezpečení) a 6 bodů omezení práv, týkajících se nedotknutelnosti osob a obydlí, vlastnických a užívacích práv, svobody pobytu a pohybu, shromažďovacího práva, práva na podnikání a práva na stávku.[10] Zrušen pak byl po skupinách krajů postupně rozhodnutími vlády č. 148/2013 Sb. (k 13. 6. 2013 pro Liberecký kraj), a 171/2013 Sb. (20. 6. pro hlavní město Prahu, Jihočeský a Plzeňský kraj) a 172/2013 Sb. (29. 6. pro Středočeský, Ústecký a Královéhradecký kraj).

[51] Nejprve je nutno poukázat na nevhodné vymezení území. Nouzový stav byl vyhlášen „pro území České republiky“, což ovšem opomíjí skutečnost, že mezinárodní právo za území ČR považuje také např. prostory diplomatických misí (teorie exteritoriality). Vhodnější by bylo použít vymezení prostřednictvím území krajů (srov. čl. 99 Ústavy), které bylo již při vyhlášení nouzového stavu využito v minulosti.

[52] Za daleko podstatnější nedostatek je ovšem nutno považovat to, že v Opatření o vyhlášení nouzového stavu (na rozdíl usnesení vlády, kterými byly vyhlášeny stavy nouze v posledních 20 letech) **v rozporu s výslovným textem čl. 6 odst. 1 ZOB neobsahuje vymezení, „která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají“**. Již tento nedostatek je podle navrhovatelky nutno shledat jako natolik závažný, aby soud vedl ke zrušení tohoto opatření obecné povahy, jakož i navazujících opatření (*Krizové opatření ze dne 14. 3. 2020* i *Krizové opatření ze dne 15. 3. 2020*). Tento závěr potvrzuje také komentářová literatura, podle které:

16

„Už ze samotné dikce ustanovení, které používá slovní spojení "se může vyhlásit jen s ...", plyne, že požadavky na formu jsou velmi rigidní, což pro případ normy ústavní je spíše neobvyklé. V tomto případě to svědčí naopak o tom, že ústavodárce, jenž výjimečně dal do rukou vlády silný nástroj, kterým může zasáhnout do subjektivních práv širších skupin osob, hodlal připustit takový zásah pouze za dodržení maximálně transparentní a plně seznatelné formy, jejíž součástí je i uvedení důvodů.“ (srov. Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha 2015: Wolters Kluwer, a. s. in informační systém ASPI).

IV.2. Nezákonost spočívající v tom, že napadená opatření nebyla založena na doporučení Ústřední epidemiologické komise

[53] Podle schváleného Pandemického plánu ČR je Komise pro řešení výskytu závažných infekčních onemocnění v České republice („Ústřední epidemiologická komise“ dále jen ÚEK) pracovním orgánem vlády ČR. Mezi její hlavní úkoly patří:

- a) informovat vládu o průběhu a důsledcích výskytu závažných infekčních onemocnění včetně výskytu chřipky způsobené novou variantou chřipkového viru v případě vzniku pandemie chřipky,
- b) koordinovat a kontrolovat činnost krajských komisí pro řešení výskytu závažných infekčních onemocnění včetně výskytu chřipky způsobené novou variantou chřipkového viru v případě vzniku pandemie chřipky,
- c) vyhodnocovat vývoj epidemiologické situace,
- d) doporučovat vládě přijímání příslušných protiepidemických opatření s celostátní působností.

[54] ÚEK byla ministrem zdravotnictví svolána na den 27. 2. 2020. Jak je uvedeno na oficiálních webových stránkách Ministerstva zdravotnictví:¹ „**Všichni přítomní, včetně zástupce WHO Srdana Matice, zdůraznili, že je zcela klíčová připravenost nemocnic a zdravotníků, nejen v nemocnicích, ale i v terénu. Ministerstvo zdravotnictví proto včera rozeslalo dopis všem lékařům, kde jsou jasné informace, jak v případě podezření na koronavirus postupovat. „Je nutné, aby vedení nemocnic instruovalo své zaměstnance. Zajišťujeme pro zdravotníky také ochranné pomůcky, protože oni jsou ti v první linii a s největší pravděpodobností jako první přijdou do kontaktu s nakaženým člověkem. Dohlédneme na to, aby zdravotníci měli tyto pomůcky k dispozici, a to nejen v nemocnicích, ale i praktici v terénu. Zdravotní péče je v případě rozšíření nákazy naprosto klíčová a musíme zajistit chod zdravotnických zařízení,**“ doplnil ministr.“ Jak je vidět, jako klíčové opatření ÚEK doporučila zajištění dostatku ochranných pomůcek pro zdravotníky.

[55] Toto ovšem nebylo naplněno a jak víme z médií, ochranné pomůcky vláda pro české zdravotníky v dostatečné míře nezajistila (přitom vláda schválila opakovaně zaslání mnoha tun zdravotnického materiálu do Číny).²

[56] Jako zcela zásadní pochybení navrhovatelka spatřuje to, že v rozporu se schváleným Pandemickým plánem ČR nebyla napadená opatření založena na doporučeních ÚEK. Přitom, jak vyplývá ze znění § 39 odst. 1 krizového zákona se v případě, kdy vzniklé ohrožení má povahu nákazy stává „Ústřední nákazová komise součástí Ústředního krizového štábu“. Pokud nebyla splněna opatření doporučená dne 27. 2. 2020 ze strany ÚEK, později již ÚEK ani nebyla svolána ÚEK, přestože zákon předpokládá, že by se měla stát součástí Ústředního krizového štábu, lze postup směřující k vydání napadených opatření hodnotit jako nezákonný.

[57] ÚKŠ je součástí struktury Bezpečnostní rady státu. Jeho hlavní devízou je, že zrychluje akceschopnost exekutivy při reakci na krizi. Zasedají v něm experti, kteří jsou

¹ https://www.mzcr.cz/dokumenty/na-ministerstvu-zdravotnictvi-zasedla-kvuli-koronaviru-ustredni-epidemiologicka-18596_1.html

² Viz např. tisková zpráva Ministerstva zahraničních věcí

https://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/tiskove_zpravy/x2020_02_17_ceska_republika_vysle_do_ciny_vladni.html

na odborné diskuse připravení. V kompetenci má záchrannou, logistickou a informační agendu. Jeho hlavním úkolem je navrhnout vládě konkrétní opatření, o nichž pak kabinet pouze hlasuje. Vláda tak má uvolněné ruce pro politická rozhodnutí. Podle charakteru krizové situace jmenuje předseda vlády ČR a BRS, který rozhoduje o aktivaci ÚKŠ, předsedou ÚKŠ ministra vnitra nebo ministra obrany. Zcela v rozporu s veškerou plánovanou koncepcí ochrany před epidemiemi napadené Opatření o vyhlášení nouzového stavu ukládá předsedovi vlády, aby koordinoval aktivity pro řešení krizové situace a členy vlády zavazuje, aby požádali vládu o předchozí souhlas s opatřeními souvisejícími s vyhlášeným nouzovým stavem. Proč namísto odborníků se do čela jako údajný expert na boj s epidemií pasoval předseda vlády Andrej Babiš? Jakou na to má kvalifikaci?

[58] Je zcela nepochopitelné, proč byl ÚKŠ poprvé svolán až na den 16. 3. 2020 (až poté, co usnesením vlády č. 213 došlo dne 15. 3. 2020 ke změně jeho statutu). **Napadená opatření tak byla zcela neodůvodněně vydána bez koordinace ze strany ÚKŠ.**

IV.3. Nezákonost spočívající v nedostatečném odůvodnění napadených opatření

[59] K náležitostem odůvodnění opatření obecné povahy se NSS vyjádřil již v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, publikovaném pod č. 1795/2009 Sb. NSS: **„Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení ... Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“**

[60] Ve stejném rozhodnutí pak NSS dodává: **„Nutno zdůraznit, že v případě faktické nepřezkoumatelnosti této části odůvodnění opatření obecné povahy není úkolem soudu, coby orgánu, jemuž přísluší pouze přezkum vydaného opatření obecné povahy, aby nahrazoval skutková zjištění a právní závěry, které měl učinit správní orgán, a zasahoval tak do jeho působnosti.“**

[61] Ústavní soud, byť v souvislosti se správními akty normativními, výslovně konstatoval, že od menších obcí nelze očekávat, že své právní předpisy budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonných norem, neboť obce zpravidla nedisponují erudovanými legislativci (např. Pl. ÚS 45/05), což je nutno *mutatis mutandis* vztáhnout i na napadené opatření obecné povahy. Za pomoci argumentu *a contrario* je nutno dovodit, že v případě napadených opatření, které byly přijaty vládou, resp. ministerstvem, je **důvodné trvat na řádném odůvodnění, jakož i splnění dalších formálních požadavků.** Ústřední orgány státní správy disponují rozsáhlým aparátem úředníků a odborníků, kteří mohou zajistit bezvadné splnění všech zákonných požadavků.

[62] Navrhovatelka je přesvědčena, že požadavky založené judikaturou NSS nejsou v případě žádného z napadených opatření splněny. Přestože jsou ukládána zcela zásadní opatření, která zásadním způsobem omezují práva a svobody jednotlivců, odůvodnění napadených opatření je naprosto kusé a nedostatečné, není možné z nich zejména seznat, v čem spočívá naplnění zákonných ustanovení (např. v čem je splněna podmínka podle čl. 5 ZOB, podle kterého se musí jednat o pohromu, který ve „značném rozsahu“ **ohrožuje životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost. Z odůvodnění napadených opatření není možné seznat, proč byla zvolena právě tato opatření, zda byla zvažována jiná (mírnější opatření), apod. V případě opatření o vyhlášení nouzového stavu pak odůvodnění zcela absentuje, přestože byla zvolena maximální přípustná délka trvání daného opatření obecné povahy!** Je tak podle navrhovatelky možné dovodit, že již na základě nedostatečného odůvodnění napadených opatření obecné povahy je dána jejich nezákonnost (analogicky, jako když je napadené opatření obecné povahy postaveno na nezákonném stanovisku – k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.01.2011, čj. 1 Ao 2/2010 - 185, viz např. odst. 76).

IV.4. Nezákonnost spočívající v nepřiměřenosti přijatých opatření

19

[63] Dne 10. 3. 2020, kdy bylo vydáno Mimořádné opatření z téhož dne, bylo podle zprávy WHO na území ČR potvrzeno 38 případů onemocnění koronavirem.³ Dne 12. 3. 2020, kdy bylo vyhlášeno Opatření o přijetí nouzového stavu, bylo podle zprávy WHO ze stejného dne na území ČR 94 potvrzených případů koronavirové nákazy.⁴ Dne 14. 3. 2020 bylo potvrzených případů 150.⁵ Dne 15. 3. 2020 pak 214 (stále bez toho, aby v prokazatelné souvislosti s onemocněním zemřela byť jediná osoba).⁶ Závazný Pandemický plán České republiky konstatuje, že v případě sezónní epidemie běžné chřipky onemocní 5 až 10 % obyvatelstva (v podmínkách ČR tedy zhruba pět set tisíc až jeden milion obyvatel). Zásada proporcionality je upravena v ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu, podle kterého správní orgán může zasahovat pouze v nezbytném rozsahu. Je nutno konstatovat, že tato zásada se vztahuje na výkon veškeré správní činnosti, tedy i na vydávání opatření obecné povahy.

[64] Judikatura NSS proporcionalitu vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu NSS chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva, a z tohoto důvodu

³ Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 50, dostupné z https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200310-sitrep-50-covid-19.pdf?sfvrsn=55e904fb_2

⁴ Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 52, dostupné z https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200312-sitrep-52-covid-19.pdf?sfvrsn=e2bfc9c0_4

⁵ Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 54 https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200314-sitrep-54-covid-19.pdf?sfvrsn=dcd46351_8

⁶ Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 55 https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200315-sitrep-55-covid-19.pdf?sfvrsn=33daa5cb_8

je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98.

[65] Jak zdůrazňuje doktrína: „*Proporcionalita souvisí s ideou právního státu. Je právním nástrojem, pomocí něhož má být vláda donucována k dodržování práva obsaženého v zákonech. Zásahy státu by měly být minimální a nastupovat by měly jen tehdy, jsou-li nezbytné ve veřejném zájmu. Závažnost veřejného zájmu by měla být poměřována se zájmem, do kterého je zasahováno. Hledá se tedy jakási rozumná míra, přijatelný kompromis. Posuzuje se míra omezení ve vztahu k účelu omezení*“.⁷

[66] Nejvyšší správní soud ve své konstantní judikatuře vychází ze závěru, že ani intenzivní zásah ještě nemusí být neproporcionální, je-li dodržena zásada subsidiarity a minimalizace takového zásahu. Ta spočívá v kumulativním splnění následujících podmínek:

1. zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod,
2. zásah je činěn v nezbytně nutné míře,
3. zásah je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli,
4. zásah je činěn nediskriminačním způsobem a
5. zásah je činěn s vyloučením libovůle.⁸

[67] Navrhovatelka ani v nejmenším nezpochybňuje, že je v případě celosvětové nákazy koronavirem na místě přijmout určitá opatření za účelem ochrany zejména starších či vážně nemocných osob. Podle navrhovatelky však nelze ani v jednom z těchto případů dospět k závěru, že by byly dány důvody pro vydání tak závažných opatření, které jsou předmětem tohoto návrhu. **Zásah způsobený napadenými opatřeními podle navrhovatelky není činěn v nezbytně nutné míře, není činěn nejšetrnějším ze způsobů; v případě posledních dvou napadených opatření pak není ani činěn nediskriminačním způsobem a není činěn s vyloučením libovůle.**

⁷ Jana Janderová: Opatření obecné povahy a dodržování principu proporcionality. Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, dostupné z

https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/70081/OOP_a_dorzovani_principu_proporcionality.pdf?sequence=1&Allowed=y

⁸ Viz tamtéž.

IV.4.A. Nepřiměřenost Mimořádného opatření ze dne 10. 3. 2020

[68] Celkově je podle navrhovatelky potřeba poukázat na to, že ačkoli panika a snaha o „rychlá řešení“ se šíří mezi státy, včetně států evropských, je potřeba trvat na tom, že nejzávažnější opatření mají být ukládána s rozmyslem a po zvážení všech alternativ. Z hlediska principu přiměřenosti považuje navrhovatelka za nadbytečné opatření, kterým byla jejím dětem zakázána přítomnost ve škole. U dětí je podle všech dostupných informací průběh koronavirového onemocnění lehký a běžné jinak zdravé děti tam nejsou vystaveni vážnému riziku. Dané opatření nemůže zcela zabránit šíření epidemie. Pokud ale děti nemohou být ve školách, logicky stoupá poptávka po tom, aby děti byly alespoň část dne hlídány babičkami a dědečky, když přitom právě senioři jsou nejvíce ohroženou skupinou. Ve svém důsledku tak dané opatření je způsobilé ohrozit životy řady seniorů.

IV.4.B. Nepřiměřenost Opatření o vyhlášení nouzového stavu

[69] Pokud se země jako Jižní Korea či Taiwan, které byly daleko blíže původnímu epicentru nákazy v Číně, obešly bez vyhlášení výjimečných stavů, proč se bez něj neobešla Česká republika? V době vyhlášení tohoto opatření stále ještě nebyla naplněna ani doporučení ÚEK ze dne 27. 2. 2020. Jak by tedy bylo možné považovat vyhlášení stavu, který zásadním způsobem vychyluje demokratické zřízení ve prospěch totalitního řízení státu přiměřené?

21

IV.4.C. Nepřiměřenost Krizového opatření ze dne 14. 3. 2020

[70] V případě tohoto opatření je zřejmá nahodilost stanovených zákazů, když není vůbec zřejmé, proč je zakázána činnost holičů a kadeřníků nebo opraváren elektroniky, ale již ne prodej tabákových výrobků. Pokud se lidé budou potkávat v prodejnách potravin (stejně jako na poště a v lékárně), proč je potřebné jim zakázat kadeřníka, manikúru a provoz kaváren a restaurací? Dané opatření je zjevně diskriminační pro řadu podnikatelských subjektů a postup odpůrce zde naplňuje znaky libovůle.

IV.4.D. Nepřiměřenost Krizového opatření ze dne 15. 3. 2020

[71] Tímto opatřením se „zakazuje volný pohyb osob na celé České republiky“. Tento postup je opět nepřiměřený, když efektivnější a méně omezující alternativou jsou např. zdravotní kontroly obyvatelstva (např. v Jižní Koreji realizované převážně s využitím nejmodernějších technologií). Nahodile a nepromyšleně zakotvené výjimky (viz např. výjimka pro pobyt v přírodě nebo parcích) pak opět vede k tomu, že dané opatření je nutno označit za svévolné. Lze se totiž jen domnívat, jaký je jeho skutečný účel, pokud výjimky činí dané opatření reálně nevymahatelným.

V.

Návrh

[72] Navrhovatelka navrhuje, aby Městský soud v Praze napadená opatření obecné povahy pro nezákonnost zrušil a přiznal jí náhradu nákladů řízení.

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D.

Mgr. David Zahumenský, advokát