

Městský soud v Praze
Slezská 9
120 00 Praha 2

Ke sp. zn. 10 A 35/2020

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

zastoupená Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, ev. č. ČAK
14661, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno

Odpůrce č. 1: **Vláda České republiky**
se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, 118 01 Praha 1

zastoupen JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M. (C.J.), advokátem, ev. č.
ČAK 08185, se sídlem a adresou pro doručování Skils s.r.o. advokátní
kancelář, Křižovnické nám. 193/2, Praha 1, PSČ 110 00,

v substituci na základě substituční plné moci Mgr. Martinem Kramářem,
LL.M., advokátem, ev. č. ČAK 09956, se sídlem a adresou pro doručování
tamtéž

Odpůrce č. 2: **Ministerstvo zdravotnictví České republiky**
IČO: 00024341
se sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 10 Praha 2

zastoupen JUDr. Jiřím Kindlem, M.Jur., Ph.D., advokátem,
ev. č. ČAK 11677, se sídlem a adresou pro doručování Skils s.r.o.
advokátní kancelář, Křižovnické nám. 193/2, Praha 1, PSČ 110 00

**Vyjádření odpůrců k návrhu na zrušení opatření obecné povahy
ze dne 17.3.2020**

DVOJMO

Plné moci a substituční plná moc přiloženy v autorizované konverzi
Další přílohy dle textu a závěrečného seznamu příloh (všechny přiloženy pouze k datové zprávě
zasílané z datové schránky právního zástupce odpůrce č. 1; odpůrce č. 2 na ně odkazuje)

I. Úvod

1. Odpůrcům byla dne 18.3.2020 doručena výzva nadepsaného soudu z téhož dne. K uvedené výzvě byl přiložen návrh ze dne 17.3.2020, kterým se navrhovatelka domáhá zrušení (i) mimořádného opatření odpůrce č. 2 vydaného dne 10.3.2020 pod č.j. MZDR 10676/2020-1/MIN/KAN (dále jen „**Opatření MZ**“), (ii) Usnesení odpůrce č. 1 vydaného dne 12.3.2020 pod č. 69, kterým byl vyhlášen nouzový stav (dále jen „**Usnesení o nouzovém stavu**“), (iii) Usnesení odpůrce č. 1 vydaného dne 14.3.2020 pod č. 211, kterým bylo přijato krizové opatření spočívající zejména v zákazu prodeje některých druhů zboží a poskytování některých služeb (dále jen „**Usnesení o zákazu prodeje**“), a (iv) Usnesení odpůrce č. 1 vydaného dne 15.3.2020 pod č. 215, kterým bylo přijato krizové opatření spočívající zejména v zákazu volného pohybu osob (dále jen „**Usnesení o zákazu pohybu**“, společně dále jen „**napadené akty**“). Nadepsaný soud poskytl odpůrcům lhůtu v délce 7 dnů od doručení výzvy k tomu, aby se k uvedenému návrhu vyjádřili.
2. Odpůrci tímto v poskytnuté lhůtě předkládají k návrhu své vyjádření. Odpůrci tímto sdělují nadepsanému soudu, že s návrhem nesouhlasí, neboť podle jejich názoru:
 - (i) návrh je nepřipustný, a
 - (ii) pokud by hypoteticky byl přípustný, pak je nedůvodný.

Odpůrci proto navrhuji nadepsanému soudu, aby návrh pro nepřipustnost odmítl. Pokud by nadepsaný soud dospěl k závěru, že návrh je přípustný, s čímž odpůrci nesouhlasí, navrhuji odpůrci nadepsanému soudu návrh zamítnout pro jeho nedůvodnost. Důvody nepřipustnosti, jakož i nedůvodnosti návrhu uvádí odpůrci v podrobnostech níže.

II. Návrh je nepřipustný

3. Podle § 101a s.ř.s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem. Přípustnost návrhu ve shora uvedené věci je tedy podmíněna tím, že se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy vydaného správním orgánem, kterým byl zkrácen na svých právech.
4. Uvedené zákonné podmínky řízení nejsou v případě návrhu splněny, neboť:
 - a) Opatření MZ, Usnesení o zákazu prodeje a Usnesení zákazu pohybu byly zrušeny, každopádně tak neexistoval, resp. odpadl předmět řízení, a navrhovatelka tedy nemá k návrhu na zrušení uvedených napadených aktů vůbec aktivní procesní legitimaci,
 - b) žádný z napadených aktů vydaných vládou ČR, jejichž zrušení se navrhovatelka domáhá, není opatřením obecné povahy, a
 - c) napadené akty vydané vládou ČR nepodléhají přezkumu soudů ve správním soudnictví.

Ad a)

Opatření MZ, Usnesení o zákazu prodeje a Usnesení zákazu pohybu byly zrušeny, každopádně tak neexistoval, resp. odpadl předmět řízení, a navrhovatelka tedy nemá k návrhu na zrušení uvedených napadených aktů vůbec aktivní procesní legitimaci

5. Navrhovatelka tvrdí, že aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy (či procedura vedoucí k jeho vydání) je nezákonné, a bude-li navrhovatel současně tvrdit možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. Dále navrhovatelka tvrdí, že to, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy. Navrhovatelka dále argumentuje, že byla jako drobná podnikatelka, zaměstnanec, matka dvou dětí navštěvujících základní školu, občan ČR a fyzická osoba nacházející se na území ČR údajně dotčena na svých právech napadenými opatřeními.¹
6. Opatřením MZ vydaným odpůrcem č. 2 dne 10.3.2020 byla zakázána přítomnost žáků základních, středních a vyšších odborných škol na školách a studentů na vysokých školách. **Opatření MZ však bylo ještě před podáním návrhu zrušeno, a to usnesením vlády č. 201 ze dne 12.3.2020 publikovaným pod č. 74/2020 Sb.**
7. Navíc, Usnesením o zákazu pohybu vydaným odpůrcem č. 1 dne 15.3.2020 byl zakázán (jakýkoliv) volný pohyb osob na území ČR s výjimkou taxativně uvedených případů, mezi kterými není chození do školy uvedeno. I kdyby tedy nebylo vydáno usnesením vlády č. 201 z 12.3.2020 později zrušené Opatření MZ, žáci a studenti by v důsledku vyhlášení Usnesení o zákazu pohybu nemohli školy navštěvovat. Usnesení o zákazu pohybu mělo tedy daleko širší účinky než původní Opatření MZ. Podle názoru odpůrců obecně platí, že normotvorba vlády má přednost před normotvorbou ministerstev, resp. ministerstva mohou normativně upravit jen to, co již neupravila vláda. To potvrzuje ve vztahu k nařízení vlády a vyhláškám ministerstev i odborná literatura, podle které: „*Lze usuzovat, že vláda si bez výslovného zákonného zmocnění nesmí atrahovat pravomoc zákonem vyhrazenou ministerstvu (právní předpis podle čl. 79 odst. 3 Úst). Je-li však k vydání "prováděcího právního předpisu" zákonem zmocněna vláda i ministerstvo, zůstává ministerstvu k úpravě jen to, co vláda již sama neupravila (obsahová koordinace je vnitřní věcí vlády).*“ Uvedený závěr lze nepochybně analogicky vztahovat i na vydávání jiných normativních aktů vládou a ministerstvy. Z uvedeného tak ve vztahu k Opatření MZ platí, že by se, i kdyby nebylo zrušeno, v důsledku vydání Usnesení o zákazu pohybu vládou stalo de facto neúčinné či obsoletní, resp. zaniklo v důsledku nahrazení pozdější normou (ztratilo praktické právní účinky).
8. Pokud tedy navrhovatelka v návrhu tvrdí, že byla mimo jiné Opatřením MZ zkrácena na svých právech, je takové tvrzení z důvodu zrušení Opatření MZ nesprávné. Jinak řečeno, Opatření MZ bylo zrušeno a do právní sféry navrhovatelky žádným způsobem nezasahuje. Proto platí, že navrhovatelka není k podání návrhu na zrušení Opatření MZ aktivně procesně legitimována.
9. Nadepsaný soud by proto měl návrh na zrušení Opatření MZ předně odmítnout z důvodu nedostatku uvedené procesní podmínky na straně navrhovatelky. Tento závěr potvrzuje

¹ Ohledně rozsahu údajného dotčení práv navrhovatelky napadenými akty odpůrci odkazují svoji argumentaci v části III. tohoto vyjádření níže.

i usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-120, odst. 33, podle kterého: „*Bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřípustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.*“ Z citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pro posuzovaný případ vyplývá, že tvrzení navrhovatelky ohledně dotčení jejích práv Opatřením MZ by nadepsaný soud vůbec neměl materiálně zkoumat, neboť z důvodu jeho zrušení došlo ke ztrátě jeho účinků, resp. k jeho zániku. Jediným možným postupem nadepsaného soudu je v takovém případě odmítnutí návrhu na zrušení Opatření MZ pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení. To potvrzuje i Nejvyšší správní soud např. ve svém usnesení ze dne 6. 3. 2012, sp. zn. 8 Ao 8/2011-129.² Ostatně bylo-li již Opatření MZ zrušeno, nemá nadepsaný soud v tomto řízení o čem rozhodovat.

10. **Obdobné důvody pro nepřípustnost návrhu platí však i ve vztahu k Usnesení o zákazu pohybu a Usnesení o zákazu prodeje.** Krizovým opatřením č. 126/2020 Sb. (usn. č. 279) ze dne 23.3.2020 vláda totiž výslovně zrušila návrhem napadené Usnesení o omezení volného pohybu a krizovým opatřením č. 127/2020 Sb. (usn. č. 280) vláda výslovně zrušila návrhem napadené Usnesení o omezení prodeje. Navíc, i kdyby nebyly uvedené napadené akty vládou zrušeny takto výslovně, jejich účinnost by tak jako tak skončila dne 24.3.2020, v 6:00 hod., jak v nich bylo přímo stanoveno. Navrhovatelka tak není z uvedeného důvodu Usnesením o zákazu pohybu a Usnesením o zákazu prodeje na svých právech dotčena, a nemá proto aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na jejich zrušení. I ve vztahu k Usnesení o zákazu pohybu a Usnesení o zákazu prodeje tak s odkazem již shora citované závěry Nejvyššího správního soudu a další judikaturu platí, že by měl nadepsaný soud návrh na jejich zrušení odmítnout, a to (vedle ostatních v tomto vyjádření uvedených důvodů) rovněž z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace na straně navrhovatelky, resp. absence příslušné procesní podmínky (není dán předmět řízení).
11. Nad rámec výše uvedeného platí, že v řízení o zrušení opatření obecné povahy nejsou připuštěny tzv. akademické výroky, resp. deklaratorní rozhodnutí o tom, zda k porušení zákona došlo či nikoliv. V případě, že akty přezkoumávané v tomto druhu řízení již nejsou účinné (a to i po zahájení nadepsaného řízení), což z výše uvedených důvodů platí pro Opatření MZ, Usnesení o zákazu pohybu i Usnesení o zákazu prodeje, není splněna jedna z nezbytných podmínek řízení a příslušný soud návrh odmítne. Tento závěr potvrzuje např. (výše uvedené) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, sp. zn. 8 Ao 8/2011-129 nebo Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2009, sp. zn. 3 Ao 5/2007-85).

Ad b)

Žádný z napadených aktů vydaných vládou ČR není opatřením obecné povahy

12. Navrhovatelka v návrhu argumentuje, že na opatření obecné povahy je třeba nahlížet z materiálního hlediska, tedy údajně bez ohledu na to, zda jsou takto označena ve zvláštním právním předpisu. Materiální znaky opatření obecné povahy mají dle názoru navrhovatelky (který opírá o citovanou judikaturu) spočívat v tom, že se jedná o úkon správního orgánu

² Podle odpůrců navíc platí, že i kdyby Opatření MZ nebylo zrušeno, není ani tak přezkoumatelné ve správním soudnictví s ohledem na svoji povahu.

v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Všechny napadené akty jsou dle tvrzení navrhovatelky údajně charakterizovány konkrétně stanovenými zákazy a příkazy uloženými neurčitěmu okruhu subjektů. Proto dle názoru navrhovatelky splňují napadené akty údajně materiální znaky opatření obecné povahy. Dále navrhovatelka poukazuje na negativní vymezení opatření obecné povahy podle § 171 správního řádu, podle něho nejsou opatření obecné povahy správním rozhodnutím ani právním předpisem. To podle názoru navrhovatelky údajně platí i pro napadené akty. Dle tvrzení navrhovatelky s formou opatření obecné povahy počítají pro některá podobná opatření i zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů (krizový zákon). Z uvedených důvodů by dle názoru navrhovatelky měla být údajně splněna podmínka řízení dle § 101a s.ř.s. spočívající v tom, že předmětem návrhu je zrušení napadených aktů coby opatření obecné povahy.

13. Shora uvedená tvrzení navrhovatelky jsou dle názoru odpůrců nesprávná, neboť napadené akty vydané vládou ČR nesplňují formální ani materiální znaky opatření obecné povahy.
14. Usnesení o nouzovém stavu bylo vyhlášeno podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, v platném znění. Usnesení o zákazu pohybu a Usnesení o zákazu prodeje byla přijata na základě zmocnění vyplývajícího ze zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), v platném znění. Žádný z uvedených právních předpisů nestanoví, že měl být některý z uvedených napadených aktů formálně přijat ve formě opatření obecné povahy. Napadené akty vydané vládou tedy nesplňují formální podmínku opatření obecné povahy, neboť takto nejsou označeny v předpisech, na základě kterých byly vydány.
15. Opatření obecné povahy vymezuje § 171 správního řádu tak, že opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Bližší definice materiální stránky opatření obecné povahy vyplývá z dostupné soudní rozhodovací praxe a odborné literatury. Konkrétně, Nejvyšší správní soud ČR definoval ve svém rozsudku ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010-195 opatření obecné povahy jako: „...*konkrétně-abstraktní správní akty, stojící svou povahou mezi správním rozhodnutím a právním předpisem, jejichž účelem je řešit jednotlivou, určitou (konkrétní) věc v oblasti veřejné správy, které se však vztahují na neurčitý a přesně ani neurčitelný počet osob*“ Obdobně se k vymezení opatření obecné povahy staví odborná literatura, podle které se jedná o „...*úkon nacházející se (kdesi) na pomezí mezi právními předpisy a správními rozhodnutími: s právními předpisy má (především) společné znaky blíže nevyomezené množiny adresátů (osob, které zavazuje) a možnosti přezkumu soudními orgány (nikoliv však Ústavním soudem, ale krajskými soudy jako soudy správními), se správními akty ho spojuje konkrétnost určité věci, kterou se zabývá, a eventualita přezkumu v rámci veřejné správy; pro oba úkony je typická jednostrannost (jde o vrchnostenský akt)*.“³
16. Podle citované judikatury a odborných názorů jsou jasnými pojmovými znaky opatření obecné povahy (i) neurčitý okruh subjektů, a (ii) konkrétnost a určitost věci, které se dané opatření obecné povahy týká. V posuzovaném případě napadených aktů vydaných vládou přitom dle názoru odpůrců není splněna podmínka konkrétnosti a určitosti věci, kterou upravují. Konkrétně Usnesení o nouzovém stavu obsahuje pouze vyhlášení nouzového stavu s určením doby jeho platnosti. Usnesení o zákazu prodeje a zákazu pohybu obsahují paušální zákaz pohybu a prodeje výrobků a služeb s vymezením konkrétních výjimek. Odpůrci mají

³ Viz SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 168–169.

proto za to, že uvedené obecné a paušální vymezení předmětu příslušných napadených aktů vylučuje, aby bylo možné napadené akty považovat za opatření obecné povahy. Na tom nic nemění ani navrhovatelkou citovaná soudní rozhodovací praxe, která obsahuje pouze obecné vymezení znaků opatření obecné povahy, a se shora uvedenou argumentací žalobce a citovanou soudní rozhodovací praxí a odbornou literaturou není v žádném rozporu.

17. Skutečnost, že Usnesení o zákazu pohybu a Usnesení o zákazu prodeje, která byla vydána jako tzv. krizová opatření, nejsou opatřeními obecné povahy, vyplývá přímo i ze zákona o krizovém řízení. Podle § 9 odst. 3 písm. c) zákona o krizovém řízení „*ministerstva a jiné ústřední správní úřady k ochraně kritické infrastruktury náležející do jejich působnosti určí opatřeními obecné povahy prvky kritické infrastruktury a prvky evropské kritické infrastruktury ...*“ Podle § 38 zákona o krizovém řízení pak platí, že na rozhodování a ukládání povinností podle tohoto zákona se v době krizového stavu nevztahuje správní řád, s výjimkou mimo jiné § 9 odst. 3 písm. c). Z uvedeného vyplývá, že zákon o krizovém řízení taxativně uvádí akty, které jsou vydávány ve formě opatření obecné povahy. Pro tyto akty pak platí, že se na jejich vydávání správní řád použije. Usnesení o zákazu pohybu a Usnesení o zákazu prodeje nejsou akty ve smyslu § 9 odst. 3 písm. c) zákona o krizovém řízení, nemají proto povahu opatření obecné povahy a na jejich vydávání se nevztahuje správní řád. Skutečnost, že vydávání krizových opatření v nouzovém stavu je zákonem o krizovém řízení vyňato z působnosti správního řádu, dokládá jejich specifickou obecnou povahu a provázanost s vyhlášením nouzového stavu. Jinak řečeno, vynětím krizových opatření z působnosti správního řádu zákonodárce zamýšlel podřadit je stejnému režimu, v jakém je vyhlášen nouzový stav. Změnami § 38 zákona o krizovém řízení, ke kterým došlo v r. 2010 a 2016 a kterými došlo ke zúžení výluky aplikace správního řádu právě v případě ustanovení § 9 odst. 3 písm. c) a také § 6 odst. 5, dal zákonodárce najevo, že rozhodování vlády podle § 5 a 6 tohoto zákona správnímu řádu i nadále podřazovat nechce, a to ani v době, kdy tento zákon obsahuje obecnou úpravu vydávání opatření obecné povahy, která v r. 2000 neexistovala.
18. Opatření obecné povahy týkající se určování prvků tzv. kritické infrastruktury podle § 9 odst. 3 písm. c) zákona o krizovém řízení není obdobné opatřením vlády podle tohoto zákona, jak se uvádí v návrhu (bod 30), neboť určování prvků tzv. kritické infrastruktury nelze ani vzdáleně přirovnávat k opatřením vlády přijímaným na základě § 5 a 6 krizového zákona. Tato úprava odkazující výslovně na institut opatření obecné povahy nicméně může právě naopak sloužit jako argument, že usnesení vlády přijímaná na základě § 5 a 6 tohoto zákona opatřeními obecné povahy nejsou, neboť s tím zákon výslovně nepočítá. Krizový zákon je z roku 2000, tedy z doby, kdy ještě neplatila a koneckonců ani neexistovala obecná právní úprava opatření obecné povahy ani právní úprava jejich soudního přezkumu obsažená dnes ve správním řádu a soudním řádu správním, když správní řád byl přijat až v r. 2004 a právní úprava soudního přezkumu opatření obecné povahy až v r. 2005. Pokud se tedy zákonodárce poté rozhodl dát formu opatření obecné povahy v krizovém zákoně pouze určování prvků tzv. kritické infrastruktury a ničemu jinému, dal tím najevo, že usnesení vlády přijímaná na základě § 5 a 6 tohoto zákona se za opatření obecné povahy pokládat nemají a mají se i nadále považovat za normativní akty *sui generis*. Ve prospěch takového závěru lze argumentovat i tím, že vláda je podle Ústavy ČR vrcholným orgánem výkonné moci a s tímto jejím postavením není principiálně slučitelné postavení správního orgánu podle správního řádu. Pokud má vláda vystupovat a jednat jako správní orgán podle správního řádu, má to být stanoveno výslovně, tzn. v daném případě by muselo být stanoveno výslovně, že akty vlády podle krizového zákona jsou opatřeními obecné povahy, což ale stanoveno není.

19. Z výše (i z dále) uvedeného vyplývá, že napadené akty vydané vládou ČR nemají povahu opatření obecné povahy. Podle názoru odpůrců se formálně jedná o tzv. normativní právní akty (tj. právní předpisy) *sui generis*. S existencí takových právních aktů český právní řád počítá, což dokládají i závěry odpůrcům dostupné soudní rozhodovací praxe a odborné literatury.⁴ Závěr odpůrců, že napadené akty vydané vládou ČR nejsou opatření obecné povahy jasně potvrzuje i dostupná odborná literatura. Názory uvedené v literatuře se rozcházejí pouze v hodnocení konkrétní formy takových normativních právních aktů (právních předpisů). K tomu, že napadené akty vydané vládou ČR jsou normativní právní akty (právní předpisy) *sui generis* se přiklání BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. v Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, kde se uvádí: „Normativní *“rozhodnutí“* vlády, která nemá formu nařízení, je ale také rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu podle čl. 5 odst. 1 ÚZB“.⁵ Oproti tomu se jiné odborné názory přikládají spíše k závěru, že vyhlášení nouzového stavu a krizová opatření mají materiálně povahu nařízení (tj. právního předpisu ve formě nařízení).⁶ Bez ohledu na shora uvedenou odlišnost názorů v odborné literatuře lze však z odborné literatury dovodit jasnou shodu na tom, že napadené akty vydané vládou ČR nejsou opatřeními obecné povahy, ale jsou právními předpisy. Proto není k jejich přezkumu dána pravomoc soudů ve správním soudnictví (ale případně Ústavního soudu ČR).
20. Usnesení vlády, která jsou napadena návrhem, nejsou opatřeními obecné povahy. Není sporu o tom, z hlediska judikatury a v zásadě i z hlediska právní teorie, že institut opatření obecné povahy je podobně jako institut rozhodnutí ve správním řízení založen na tzv. materiálním pojetí, tzn. že opatření obecné povahy není jen takový právní akt, který je takto zákonem, který zmocňuje k jeho vydání, výslovně označen, ale i právní akt, který takto označen není, ale naplňuje obecné znaky, resp. má právní účinky, které jsou opatření obecné povahy jako formě správní činnosti připisována. Těmito znaky jsou konkrétnost předmětu opatření obecné povahy a neurčitost adresátů, kterým se touto formou stanovují práva a/nebo povinnosti, což se odvozuje především z negativního vymezení tohoto institutu v § 171 správního řádu, kde je opatření obecné povahy vymezeno jako závazný úkon, který není právním předpisem ani rozhodnutím, z čehož se dovozuje, že jde o hybridní správní akt kombinující některé znaky správního rozhodnutí (konkrétnost předmětu) a některé znaky právního předpisu (neurčitost adresátů).
21. V návrhu se ve prospěch toho, že napadená usnesení vlády jsou opatřeními obecné povahy argumentuje jen velmi stručně tím, že jsou charakterizována konkrétně stanovenými zákazy a příkazy (konkrétnost předmětu) společně s neurčitým okruhem subjektů, čímž jsou naplněny materiální znaky opatření obecné povahy ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Stanovení konkrétních zákazů a příkazů však nestačí k tomu, aby byl právní akt, který je obsahuje, opatření obecné povahy, neboť konkrétní zákazy a příkazy obsahuje většina právních předpisů, zejména těch z oboru správního práva.
22. Konkrétností předmětu se v případě opatření obecné povahy rozumí znak, který tento typ správní činnosti přibližuje správním rozhodnutím, která se také musejí týkat konkrétní věci (správní řád v té souvislosti mluví o určité věci - § 9 a § 67 odst. 1, resp. předmětu řízení -

⁴ Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 4/13, bod 15, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4850/2015, RYCHETSKÝ, Pavel a kol. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016, čl. 78, m.č. 7, nebo Pavlíček, Václav a kol. Ústavní právo a státní věda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Praha: Leges, 2011, str. 851.

⁵ Viz BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, čl. 78, m.č. 3.

⁶ Viz např. VANÍČEK, Jiří, VODEHNAL, Ondřej. Krizový zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017.

§ 68 odst. 2). V případě návrhem napadených usnesení vlády však takový konkrétní předmět, který by byl srovnatelný s předmětem správního řízení ve smyslu správního řádu a který by činil z napadených aktů opatření obecné povahy, chybí. Napadená usnesení vlády obsahují, s výjimkou usnesení o vyhlášení nouzového stavu, obecná pravidla chování v podobě příkazů a zákazů vztahující se na neurčitý okruh osob a z tohoto pohledu je třeba považovat je za právní předpisy. V tomto smyslu jsou obecné jak z hlediska stanovených pravidel (když obsahují obecná pravidla chování, byť časově omezená, vztahující se na neurčitý okruh případů, tzn. chybí jim konkrétní předmět jako nezbytný znak materiálně chápaného opatření obecné povahy), tak i z hlediska okruhu adresátů (vztahují se na neurčitý okruh osob).

23. Nelze přitom souhlasit s tezí obsaženou v návrhu, že právními předpisy mohou být v daném případě pouze nařízení vlády nebo vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů. Judikatura Ústavního soudu totiž naopak zná i takové druhy právních předpisů, které mezi nařízení vlády a vyhlášky ústředních správních úřadů nespádají, a sice například cenová rozhodnutí, která Ústavní soud považuje za právní předpisy, i když nejsou zákonem označena ani jako nařízení vlády ani jako vyhlášky ministerstev nebo jiných ústředních správních úřadů a ani se nevyhlašují ve Sbírce zákonů (např. nález sp. zn. Pl. ÚS 8/02 ze dne 20.11.2002). Na základě toho ani judikatura Nejvyššího správního soudu nepovažuje cenová rozhodnutí za opatření obecné povahy, viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ao 3/2010-55 ze dne 6.8.2010, č. 2141/2010 Sb. Z toho vyplývá, že právní řád zná a judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu připouští a přijímá existenci i takových právních předpisů, které se vymykají běžným kategoriím, jakými jsou v rámci výkonné moci nařízení vlády nebo vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů. Takovým případem jsou i právní akty vydávané vládou na základě ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky a zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení.
24. Z tohoto pohledu jde o právní normativní akty *sui generis*, které se svou povahou vymykají klasickým kategoriím právních předpisů vydávaných v rámci výkonné moci, kterými jsou nařízení vlády a vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, když nejde ani o prováděcí právní předpisy, ale ani o nařízení vlády s mocí zákona, což je kategorie, kterou náš ústavní systém nezná, ale právě o specifickou kategorii obecně závazných právních normativních aktů.
25. Usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu nelze považovat za opatření obecné povahy rovněž z toho důvodu, že se tímto usnesením nestanoví žádné povinnosti a zákazy, ale usnesení o vyhlášení nouzového stavu je „pouze“ předpokladem k tomu, aby vláda mohla začít přijímat opatření podle krizového zákona. Pokud se opatření obecné povahy v § 171 správního řádu charakterizuje jako závazný úkon správního orgánu, rozumí se tím závaznost pro osoby stojící mimo systém veřejné správy, neboť správní řád se jako procesní předpis vztahuje na externí formy činnosti správních orgánů, tedy výkon působnosti směřující vůči tzv. dotčeným osobám, nikoliv na vztahy uvnitř veřejné správy. Pokud usnesení o vyhlášení nouzového stavu nestanoví žádné povinnosti a zákazy osobám stojícím mimo veřejnou správu, nejde o závazný úkon ve smyslu § 171 správního řádu, a tedy nejde o opatření obecné povahy.

Ad c)

Napadené akty vydané vládou ČR nepodléhají přezkumu soudů ve správním soudnictví

26. Navrhovatelka tvrdí, že napadené akty lze na základě jejího návrhu podrobit soudnímu přezkumu a názory, podle kterých opatření obecné povahy spočívající ve vyhlášení

nouzového stavu není možné podrobit soudnímu přezkumu, je údajně třeba odmítnout. Podle navrhovatelky vymezuje rozsah pravomoci soudů ve správním soudnictví s.ř.s., přičemž podmínky pro soudní přezkum opatření obecné povahy by měly být výslovně upraveny v § 101a a násl. s.ř.s. Pokud jsou tyto podmínky naplněny, je dle navrhovatelky údajně nutné soudní přezkum umožnit.

27. Dle navrhovatelky není kontrola výkonné moci ze strany Poslanecké sněmovny ve smyslu čl. 5 odst. 4 ústavního zákona o bezpečnosti⁷ efektivní, neboť vláda bude mít zpravidla v Poslanecké sněmovně většinu a další jednání Poslanecké sněmovny je naplánováno až na 14.4.2020. Dle názoru navrhovatelky je údajně proto tím spíše nutné konstatovat zájem na soudním přezkumu napadených opatření.
28. Navrhovatelka dále argumentuje, že Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 14/07 konstatoval, že je třeba dát přednost materiálnímu chápání opatření obecné povahy, a to také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, ze které navrhovatelka dovozuje, že nabízí-li se dvojitý možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, nebo co nejméně zasahuje do základního práva či svobody. Podle navrhovatelky jde údajně o strukturální princip demokratického státu *in dubio pro liberate* plynoucí přímo z ústavního pořádku.
29. Navrhovatelka uvádí, že pokud by nebyla připuštěna možnost jednotlivce navrhopvat soudní přezkum napadených opatření, nebyla by zajištěna možnost fyzických i právnických osob domoci se náhrady škody způsobné v případě, kdy moc výkonná svou pravomoc vykonala v rozporu se zákonem. Navrhovatelka upozorňuje, že pro uplatnění odpovědnosti dle zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, musí být nezákonné rozhodnutí (resp. opatření) nejprve pro nezákonnost zrušeno.
30. Uvedená tvrzení navrhovatelky jsou nesprávná již z toho důvodu, že analyzují možnosti soudního přezkumu opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že napadené akty vydané vládou ČR z výše uvedených důvodů nejsou opatřeními obecné povahy, nelze je již z tohoto důvodu vůbec podrobit soudnímu přezkumu ve správním soudnictví (v podrobnostech odpůrci odkazují na odst. 13 a násl. výše).
31. Nesprávné jsou rovněž úvahy navrhovatelky založené na předpokladu, že je dána přezkumná pravomoc napadených aktů vydaných vládou ČR soudy ve správním soudnictví, neboť vláda jako orgán moci výkonné při jejich vydání rozhoduje o právech povinnostech osob v oblasti veřejné správy. Jinak řečeno, navrhovatelka zřejmě předpokládá, že každé rozhodnutí vlády o právech a povinnostech osob je vrchnostenské správní rozhodnutí podléhající přezkumu správních soudů. Takový předpoklad je však nesprávný.
32. Na základě čl. 5 ústavního zákona o bezpečnosti ČR je vláda ČR oprávněna vyhlášovat nouzový stav. Uvedené ústavně právní zmocnění vlády vyhlášovat nouzový stav je v čl. 6 odst. 2 zákona o bezpečnosti ČR časově omezeno na dobu nejdéle 30 dní, přičemž tuto dobu lze prodloužit pouze se souhlasem Poslanecké sněmovny. Podle čl. 6 odst. 3 zákona o bezpečnosti ČR může vláda anebo Poslanecká sněmovna v uvedené době nouzový stav zrušit.

⁷ Čl. 5 odst. 4 ústavního zákona o bezpečnosti zní: „Vláda o vyhlášení nouzového stavu neprodleně informuje Poslaneckou sněmovnu, která může vyhlášení zrušit.“

33. Z uvedených ustanovení je zřejmé, že oprávnění vlády vyhlásit nouzový stav je časově omezeno a jakákoliv jeho další prodloužení musí předem odsouhlasit Poslanecká sněmovna. Z toho jasně plyne, že vláda jako vrcholný orgán moci výkonné při vyhlášení nouzového stavu podléhá kontrole Poslanecké sněmovny, tedy moci zákonodárné. Vyhlášení nouzového stavu se tedy pohybuje na pomezí mezi mocí výkonnou a zákonodárnou, resp. *de facto* se jedná o normotvornou činnost vykonávanou v rámci pravomocí vlády. Svěření pravomoci vyhlásit nouzový stav vládě je naprosto logické, neboť vláda je v možnosti svolání svých členů za účelem urgentního rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu podstatně flexibilnější než komora Parlamentu. To ostatně potvrzuje sama navrhovatelka když, byť v jiné souvislosti, poukazuje na poměrně časově vzdálený termín konání další schůze Poslanecké sněmovny.
34. Odpůrci mají z výše uvedených důvodů za to, že vláda při vyhlášení nouzového stavu vykonává vládní moc coby součást státní moci svěřené Ústavou, a nikoliv vrchnostenské rozhodování ve smyslu rozhodování o právech a povinnostech osob v rámci správní činnosti. Skutečnost, že kontrola výkonu této vládní pravomoci je ústavodárcem svěřena Poslanecké sněmovně coby reprezentantovi moci zákonodárné, pak implicitně vylučuje kontrolu výkonu této pravomoci soudy ve správním soudnictví. Ke stejnému závěru ostatně dospěl i nadepsaný soud ve svém rozhodnutí ze dne 29. dubna 2019, sp. zn. 14 A 9/2019, ve kterém uvedl, že: *„Vláda je nositelkou zvláštního druhu výkonné moci a pokud v daném případě uplatňuje takovou moc, nejsou takové akty správními akty ve smyslu vrchnostenského rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, ale akty shora uvedené moci vládní jako součásti státní moci ve smyslu ústavněprávního vymezení. Z tohoto důvodu není žaloba na ochranu před nezákonným zásahem možná, neboť správní soud nemá dostatek pravomoci do takového rozhodovacího procesu vlády zasahovat. Důvodem odmítnutí žaloby je nesplnění podmínek řízení a tento nedostatek je neodstranitelný.“*⁸
35. Vláda při přijímání rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu nevystupuje jako správní orgán vykonávající působnost v oblasti veřejné správy, neboť její kompetence rozhodnout o vyhlášení nouzového stavu je stanovena ústavním a nikoliv „obyčejným“ zákonem, a vláda tak v tomto případě vystupuje jako ústavní a nikoliv správní orgán (v podobném duchu rozlišuje judikatura v souvislosti s přezkumem ve správním soudnictví i kompetence prezidenta republiky, když se vychází z toho, že *„v rámci pravomocí prezidenta republiky vymezených Ústavou je možno, ale současně i nutno, lišit ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě správních úkonů (úkonů v oblasti veřejné správy) a odpovídají postavení prezidenta jako "správního úřadu" sui generis, a ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě ústavních aktů a odpovídají postavení prezidenta jako "ústavního činitele“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Aps 3/2005-35 ze dne 27.4.2005, č. 905/2006 Sb., a není důvodu, aby se stejným způsobem nediferencovaly i kompetence vlády jako vrcholného orgánu moci výkonné).
36. Ústavní zákon č. 110/1998 Sb. nepředpokládá soudní přezkum tohoto rozhodnutí vlády, ale pouze parlamentní kontrolu prostřednictvím Poslanecké sněmovny. Námitka obsažená v návrhu, že taková kontrola je neefektivní, neboť vláda se bude opírat o většinu v Poslanecké sněmovně, která jí předtím vyslovila důvěru, je argumentem proti právní úpravě jako takové,

⁸ Citováno z rozsudku Nejvyššího správního soudu 7 APS 2/2005 ze dne 16.2.2006. V citovaném rozhodnutí je posuzována zákonnost zásahu, podle odpůrců lze však citované závěry nadepsaného osudu v plné míře aplikovat na posuzovaný případ.

kteřá ale platí a dokud není změněna nebo zrušena, musí se podle ní postupovat, i když se někomu může zdát neefektivní.

37. Obecná zákonná úprava vydávání a soudního přezkumu opatření obecné povahy byla přijata až později a je nemyslitelné, že by ústavní zákon mohl být nepřímou novelizován „obyčejným“ zákonem v tom smyslu, že rozhodování o vyhlášení nouzového stavu nyní podléhá obecné zákonné úpravě opatření obecné povahy ve správním řádu i v soudním řádu správním, neboť ústavní zákon aplikaci ani správního řádu ani soudního řádu správního nevyklučuje. Pozdější zákonná úprava nemůže vůči úpravě obsažené v ústavním zákoně fungovat jako *lex posterior*.
38. S využitím velmi přiléhavé názorné ilustrace potvrzuje závěr o nepřezkoumatelnosti vyhlášení nouzového stavu vládou rovněž odpůrcům dostupná odborná literatura. Konkrétně se v RYCHETSKÝ, Pavel a kol. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016 uvádí: „*Ústavní pořádek procedurálně nepředvídá přezkum vyhlášení nouzového stavu (ani stavu ohrožení státu a válečného stavu) a ústavní soudnictví nezná ekvivalent určovací žaloby, která by zahájila řízení k vyslovení jejich neplatnosti. (...) Ústavodárce je do ústavního pořádku vložil, aniž by jakkoliv předvídal nebo předpokládal jejich přezkum obecným soudem, což učinil nepochybně při plném vědomí a po zralé úvaze. Pozdější kroky zákonodárce, které vytvořily v rámci obyčejného práva nástroj přezkumu opatření obecné povahy, nemohly na poměrech ústavního pořádku nic změnit. Hypotetická absurdní situace, kdy je vyhlášení válečného stavu napadeno před Městským soudem v Praze nepřátelskou válčící mocností zastoupenou svým zastupitelským úřadem a kdy návrhovátelem hravě doloží dotčení svých práv a dovolává se nepřiměřenosti napadeného kroku, je sama o sobě důvodem k potvrzení závěru, že jakýkoliv soudní přezkum ústavodárce nezamýšlel.*“ K tomu odpůrci dodávají, že identický zdroj cituje rovněž návrhovátečka v návrhu, avšak pouze tu jeho část, podle které teorie a procesní praxe považují vyhlášení nouzového stavu a krizová opatření za opatření obecné povahy.⁹ Zcela účelově však návrhovátečka opomíjí uvedení celé citace (včetně shora uvedené části), neboť její závěry jsou v příkrém rozporu se zjevně nesprávnými tvrzeními návrhovátečky o soudní přezkoumatelnosti napadených aktů vydaných vládou.
39. Odborná literatura citovaná odpůrci jasně potvrzuje, že natolik závažné akty, jako je vyhlášení nouzového stavu a s ním související krizová opatření nelze s ohledem na jejich mimořádnost a kriticky důležitou povahu pro bezpečnost státu nebo ochranu zdraví a života jeho občanů přezkoumávat v rámci správního soudnictví. Podle odpůrců však není explicitně vyloučeno, aby se ústavností takových aktů na základě příslušného kvalifikovaného návrhu zabýval Ústavní soud. Tuto možnost ostatně připouští např. i Ondřej Preuss, který působí na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.¹⁰ Ostatně je to i logické, když – jak shora doloženo – v případě vydání předmětných aktů jde o tzv. exekutivní normotvorbu (vydávání právních předpisů ze strany exekutivy).
40. Zásadu *in dubio pro libertate*, resp. princip, podle něhož je třeba volit výklad nejméně zasahující do základních práv a svobod, se dle judikatury Ústavního soudu (tj. mimo jiné dle návrhovátečkou citovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, bod 33) vztahuje k otázce, zda má být pojem opatření obecné povahy vykládán materiálně

⁹ Viz odst. 30 návrhu.

¹⁰ Viz <https://www.info.cz/pravo/vladni-zakazy-muze-ustavni-soud-resit-v-radu-mesicu-jde-i-o-volby-po-kuberovi-rika-ustavni-pravnik-preuss-44596.html>

anebo formálně. Ústavní soud upřednostňuje materiální přístup k výkladu, což odpůrci nijak nezpochybnují. Naopak, ze shora uvedeného jasně vyplývá že právě materiální výklad napadených aktů vede k nepochybnému závěru, že nejsou opatřeními obecné povahy, ale že jsou normativními právními akty (právními předpisy), jelikož mají jak obecný předmět, tak obecně určený okruh adresátů (a v podstatě by hypoteticky nic nebránilo tomu, aby to, co upravují, bylo upraveno zákonem; tomu ostatně odpovídá i skutečnost, že jak pro vyhlášení nouzového stavu dle čl. 12 ústavního zákona o bezpečnosti, tak i pro krizová opatření nařizovaná za nouzového stavu dle § 8 krizového zákona platí, že se vyhláší „stejně jako zákon“). Navrhovatelka však výše uvedenou judikaturu dezinterpretuje v tom smyslu, že by napadené akty měly být každopádně (či v pochybnostech v souladu se zásadou *in dubio pro libertate*) považovány za opatření obecné povahy, ač vůbec nesplňují definiční znaky takového správního aktu. Takový závěr je tak naprosto nesprávný, z judikatury citované navrhovatelkou nevyplývá a je třeba jej bez dalšího odmítnout.

41. Ani argumentace navrhovatelky založená na tom, že pokud by nebyl umožněn přezkum napadených aktů správními soudy, nemohla by se domáhat náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., není správná. Navrhovatelka totiž zřejmě opomněla, že krizový zákon obsahuje v § 36 speciální úpravu náhrady škody, která vznikne fyzickým nebo právnickým osobám mimo jiné v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními. Pokud by napadená krizová opatření (Usnesení o zákazu prodeje a Usnesení o zákazu pohybu) měla povahu opatření obecné povahy, speciální úprava náhrady škody obsažená v § 36 krizového zákona by byla zcela zbytečná. Specialitu úpravy náhrady škody způsobené v souvislosti s krizovými opatřeními před obecnou úpravou dle zákona č. 82/1998 Sb. potvrzuje i soudní rozhodovací praxe, konkrétně např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 25 Cdo 3798/2007. Argumentace navrhovatelky, že pokud by nebyl umožněn přezkum napadených aktů ve správním soudnictví, nemohla by se domáhat náhrady škody, tedy jednoznačně nemá oporu v zákoně. Odlišnou a právně samostatnou otázkou pak je, za jakých podmínek a v jakých konkrétních případech by vůbec bylo možné případnou škodu nárokovat.

Dílčí shrnutí: návrh není přípustný

42. **Vše dosud uvedené lze tedy shrnout tak, že návrh nesplňuje podmínky stanovené v § 101a s.ř.s. k tomu, aby byl nadepsaným soudem projednán. Předně, Opatření MZ, Usnesení o zákazu pohybu a Usnesení o zákazu prodeje byla zrušena. Navrhovatelka tak nemohla být těmito akty na svých právech žádným způsobem zkrácena ani dotčena a nelze se domáhat jejich zrušení v nadepsaném řízení. Příslušná právní úprava přitom ani neumožňuje vydávat ohledně zrušených napadených aktů deklaratorní rozhodnutí. Nadto, žádný z napadených aktů vydaných vládou ČR každopádně nemá povahu opatření obecné povahy. Napadené akty vydané vládou ČR jsou normativními akty (právními předpisy) *sui generis*. Soudní přezkum přinejmenším napadených aktů vydaných vládou ČR ve správním soudnictví je tedy vyloučen, neboť vláda při jejich vydávání vykonává vládní moc a vystupuje jako ústavní orgán, a nikoliv jako správní orgán vykonávající působnost v oblasti veřejné správy. Odpůrci proto navrhuje, aby nadepsaný soud návrh na zrušení všech napadených aktů podle § 46 odst. 1 s.ř.s. odmítl pro jeho nepřípustnost.**

III. Návrh je nedůvodný

43. I kdyby byl návrh přípustný a nadepsaný správní soud by byl příslušný k rozhodnutí ve věci (což však dle přesvědčení odpůrců není – viz část II. tohoto vyjádření shora), bylo by nutné návrh zamítnout. Argumenty prezentované navrhovatelkou ve prospěch závěru, že při vydání napadených aktů došlo k porušení právních předpisů, totiž nejsou důvodné. Při vydání napadených aktů byly dodrženy všechny právními předpisy stanovené požadavky. K tomu se odpůrci podrobně vyjadřují v této části III. svého vyjádření.

A. Usnesení o nouzovém stavu bylo vydáno v souladu s čl. 6 odst. 1 zákona o bezpečnosti ČR

44. Navrhovatelka v části IV.1 návrhu namítá, že Usnesení o nouzovém stavu je nezákonné, protože údajně v rozporu s čl. 6 odst. 1 zákona o bezpečnosti ČR 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*“. Tato argumentace je účelová a nesprávná.
45. Dle ustanovení čl. 6 odst. 1 zákona o bezpečnosti ČR platí, že „*současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymežit, 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*“. Čl. 6 odst. 1 zákona o bezpečnosti ČR tedy neukládá, aby v aktu, kterým dochází k vyhlášení nouzového stavu, byl vymezen rozsah omezení práv a rozsah uložení povinností. Může se jednat o dva či více separátních úkonů, které však musí být učiněny současně, tj. ve vzájemném, relativně krátkém, časovém sepjetí. Ze slovního spojení „*současně s vyhlášením nouzového stavu*“ vyplývá, že vyhlášení nouzového stavu a vymezení práv, která se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a stanovení povinností, které se ukládají, jsou dva různé právní akty.
46. Pokud by mělo jít o právní akt jediný, stanovil by ústavní zákon např. to, že „*součástí vyhlášení nouzového stavu je rovněž vymezení práv, která se omezují a stanovení povinností, které se ukládají*“. Tak to ale v ústavním zákoně stanoveno není. Pokud bylo v minulosti součástí vyhlášení nouzového stavu rovněž vymezení práv, která se omezují a stanovení povinností, které se ukládají, je to postup jistě možný, nevyplývá z něj ale, že by postup, který byl zvolen v současném případě, byl s ústavním zákonem v rozporu. Ústavní zákon vyžaduje, aby k vymezení práv, která se omezují a stanovení povinností, které se ukládají, došlo současně s vyhlášením nouzového stavu, což bylo splněno, neboť jak usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu, tak usnesení vlády, kterými se přijímají krizová opatření, byla ve Sbírce zákonů vyhlášena ve stejný den 12. března 2020.
47. Tuto skutečnost potvrzuje rovněž odborná komentářová literatura, která výslovně uvádí: „*Vedle náležitostí samotného vyhlášení ukládá ústavní zákon taktéž vládě povinnost vymežit, jaká práva podle zvláštního zákona se omezují a jaké povinnosti se ukládají. Ústavodárce použil pojem "současně", což vede k závěru, že forma tohoto stanovení není určena a nemusí spadat v jeden úkon s vyhlášením stavu.*“¹¹ Rovněž odborná komentářová literatura tedy aprobuje vládou ČR zvolený postup, kdy (a) vyhlášení nouzového stavu a (b) vymezení

¹¹ Viz UHL, Pavel. Čl. 6 [Časový a územní rozsah nouzového stavu]. In: RYCHETSKÝ, Pavel a kol. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016, m.č. 8.

omezovaných práv a ukládaných povinností bylo provedeno v různých aktech, které byly vyhlášeny současně v tentýž den.

48. V Usnesení o nouzovém stavu je přitom výslovně uvedeno: „*Vláda ... nařizuje ve smyslu § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení... pro řešení vzniklé krizové situace krizová opatření, jejichž konkrétní provedení stanoví vláda samostatným usnesením vlády*“. Odkazem na ustanovení § 5 písm. a) až e) krizového zákona tak byl již v samotném aktu, kterým byl vyhlášen nouzový stav, postačujícím obecným způsobem specifikován rozsah omezovaných práv, tj. a) právo na nedotknutelnost osoby a nedotknutelnost obydlí při evakuaci osoby z místa, na kterém je bezprostředně ohrožena na životě nebo zdraví, b) vlastnické a užívací právo právnických a fyzických osob k majetku, pokud jde o nucené omezení práva vlastníka nebo uživatele z důvodu ochrany života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, které jsou ohroženy krizovou situací, přičemž je za toto omezení poskytnuta přiměřená náhrada, c) svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací, d) právo pokojně se shromažďovat ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací, e) právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění. Současně s tím vláda ČR tentýž den rozsah omezení práv a rozsah uložení povinností více konkretizovala (i) v usnesení č. 70/2020 Sb. ze dne 12.3.2020 „o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic České republiky“ a (ii) v usneseních č. 71–74/2020 Sb. ze dne 12.3.2020 „o přijetí krizového opatření“.¹²
49. Je tedy zřejmé, že současně s vyhlášením nouzového stavu byla dne 12. 3. 2020 ve Sbírce zákonů vyhlášena usnesení vlády č. 70-74/2020 Sb., která v souladu s čl. 6 odst. 1 zákona o bezpečnosti ČR dále konkretizovala, 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. Rovněž ve sdělovacích prostředcích byly nouzový stav a přijatá krizová opatření vyhlášeny ve stejný okamžik (v televizním vysílání při tiskové konferenci vlády ČR dne 12.3.2020 v 14:09 až 14:19). **Je zjevné, že ustanovení čl. 6 odst. 1 zákona o bezpečnosti ČR bylo naplněno, když nouzový stav byl vyhlášen současně s vymezením, 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.**
50. Vládou zvolený postup je tedy nejen postupem právně a ústavně konformním, ale rovněž postupem za dané nouzové situace vhodným a logickým. Obecně totiž ani nedává většího smyslu s přihlédnutím ke smyslu a účelu dotyčných zákonů, aby vymezení omezených práv a uložených povinností bylo činěno v plném rozsahu (zcela detailně) v aktu, kterým dojde k vyhlášení nouzového stavu. Vymezení, jaká práva podle zvláštního zákona se omezují a jaké povinnosti se ukládají, má totiž přímou vazbu na jednotlivá krizová opatření vydávaná dle § 6 a 7 krizového zákona. Prostřednictvím jednotlivých krizových opatření totiž dojde k omezení konkrétních práv a uložení konkrétních povinností. Zvolený postup je reálně jediný skutečně účelný, který vládě ČR umožňuje (a) adekvátně reagovat na každodenní změny ve vývoji pandemie nemoci COVID-19 a (b) průběžně činit v souladu s krizovým zákonem v průběhu krizového stavu krizová opatření, která jsou nezbytná pro zmírnění jejího rozšíření na území ČR a minimalizaci počtu nemocných občanů a počtu úmrtí. Ustanovení čl. 6 odst. 1 ústavního

¹² Výčet krizových opatření dále Vláda ČR v následující dny doplňovala usneseními č. 76–78/2020 Sb. ze dne 13.3.2020, 80–81/2020 Sb. ze dne 13.3.2020, č. 82/2020 Sb. ze dne 14.3.2020, č. 84–89/2020 Sb. ze dne 15.3.2020, 96–99/2020 Sb. ze dne 16.3.2020, 105/2020 Sb. ze dne 17.3.2020, 106–108/2020 Sb. ze dne 18.3.2020 a 109–110/2020 Sb. ze dne 19.3.2020, 112/2020 Sb. ze dne 19.3.2020 a 122–128/2020 Sb. ze dne 23. 3. 2020. Při přijímání těchto krizových opatření je důsledně dodržován princip zákazu retroaktivity, tj. krizová opatření nikdy nemají zpětný účinek.

zákona o bezpečnosti ČR není možné vykládat formalisticky, jak nesprávně činí navrhovatelka, ale je nutné zaujmout funkční a logický výklad, který umožní při krizovém stavu činit adekvátní krizová opatření.

51. Navrhovatelka rovněž namítá, že Usnesení o nouzovém stavu je nezákonné, protože údajně nemělo být vyhlášeno pro území České republiky, které dle mezinárodního práva zahrnuje rovněž např. prostory diplomatických misí. Odpůrcům není zřejmé, proč by územní vymezení platnosti nouzového stavu pro celé území České republiky mělo být nezákonné. Navrhovatelka ostatně ani neuvádí, jaký konkrétní právní předpis by takovým vymezením měl být porušen či jaká práva nepřipustně dotčena (když navíc by se muselo s ohledem na § 101a odst. 1 s.ř.s. jednat o *navrhovatelčina* subjektivní práva, což je z povahy věci vyloučeno). Usnesení o nouzovém stavu bylo vyhlášeno plně v souladu s čl. 6 odst. 1 zákona o bezpečnosti ČR, když je v něm uvedeno, pro jaké území se vydává. Z hlediska posuzování zákonnosti Usnesení o nouzovém stavu je zcela irelevantní, zda takové vymezení zahrnuje i prostory diplomatických misí či nikoliv. Domněnka navrhovatelky, že by územní platnost měla být stanovena jako území všech krajů v ČR, je irelevantní.
52. V této souvislosti je navíc nutné zdůraznit, že otázka důvodnosti vyhlášení nouzového stavu (včetně otázky, pro jaké území měl být nouzový stav vyhlášen) nepodléhá soudnímu přezkumu. Přezkum této otázky je zákonem o bezpečnosti ČR svěřen výhradně Poslanecké sněmovně, která je dle čl. 5 odst. 4 zákona o bezpečnosti ČR oprávněna vyhlášení nouzového stavu zrušit (v podrobnostech viz odst. 31 a násl. tohoto vyjádření shora).

B. Ústřední epidemiologická komise i Ústřední krizový štáb jsou pouze poradními orgány vlády ČR, jejichž doporučení a návrhy nejsou pro vládu ČR závazné

53. Navrhovatelka v části IV.2 návrhu namítá, že napadené akty údajně nebyly založeny na doporučeních Ústřední epidemiologické komise (dále jen „ÚEK“) coby pracovního orgánu vlády ČR, která byla svolána dne 27.2.2020. Dále navrhovatelka upozorňuje, že dle § 39 odst. 1 krizového zákona se v případě, že ohrožení má povahu nákazy, stává, „*Ústřední nákazová komise součástí Ústředního krizového štábu*“. Navrhovatelka sděluje, že pokud nebyla splněna doporučení ÚEK ze dne 27.2.2020, následně ani nebyla již ÚEK svolána, přestože se měla stát součástí Ústředního krizového štábu, lze údajně postup směřující k vydání napadených aktů hodnotit jako nezákonný. Dále navrhovatelka namítá, že Ústřední krizový štáb byl svolán až 16.3.2020, k vydání napadených aktů tedy došlo bez koordinace s Ústředním krizovým štábem.
54. Námitky navrhovatelky jsou zcela bezdůvodné, a navíc i irelevantní. ÚEK ani jeho úlohy nejsou právními předpisy předvídaný a upraveny. Žádný právní předpis tedy ani nestanoví, že by vláda měla být povinna svá opatření zakládat na doporučení ÚEK, jak se pokouší dovodit navrhovatelka. Úkoly ÚEK vyplývají z jejího statutu,¹³ dle něhož je ÚEK pouze poradním orgánem vlády ČR a její doporučení nejsou pro vládu ČR jakkoliv závazná. Z těchto důvodů je právně zcela irelevantní, zda byly napadené akty založeny na doporučení ÚEK či nikoliv.

¹³ Viz čl. 2 odst. 2 statutu ÚEK („Působnost Ústřední epidemiologické komise“): „*V rámci plnění úkolů ochrany veřejného zdraví a zajištění akceschopnosti resortů včetně jejich kritické infrastruktury v případě výskytu závažných infekčních onemocnění (...) a) informuje vládu o průběhu a důsledcích výskytu závažných infekčních onemocnění (...) e) v rámci své činnosti předkládá zprávy o vývoji epidemiologické situace a navrhuje nezbytná opatření (...).*“

55. Ustanovení § 39 odst. 1 krizového zákona, na nějž poukazuje navrhovatelka v bodě 56 svého návrhu, navíc hovoří o Ústřední nákazové komisi (a nikoliv o Ústřední epidemiologické komisi), což je poradní orgán ministra zemědělství, který je zřizován v případě nařízení veterinárních opatření. Jedná se tedy o zcela jiný orgán, než kterým je ÚEK. Dle čl. 2 odst. 5 statutu ÚEK platí, že ÚEK se stává součástí Ústředního krizového štábu až vyhlášením nouzového stavu. Domněnka navrhovatelky, že by se ÚEK měl stát dle § 39 odst. 1 krizového zákona součástí Ústředního krizového štábu dříve, je proto zcela nesprávná.
56. Nadto samotný Ústřední krizový štáb lze aktivovat až s vyhlášením nouzového stavu, což potvrzuje komentářová literatura.¹⁴ Jak je přitom zřejmé z § 24a krizového zákona a dále v návaznosti na něj i ze statutu Ústředního krizového štábu, také tento orgán je pouze poradním orgánem vlády a jeho návrhy nejsou pro vládu ČR závazné.¹⁵ Je zřejmé, že námitka navrhovatelky, že napadené akty jsou nezákonné, protože k jejich vyhlášení došlo bez koordinace s Ústředním krizovým štábem, je tak právně chybná.

C. Napadené akty nejsou nezákonné z důvodu chybějícího odůvodnění

57. Navrhovatelka svoji argumentaci o nezákonnosti napadených aktů z důvodu jejich nedostatečného odůvodnění zakládá na předpokladu, že napadené akty jsou opatřeními obecné povahy, které údajně musí obsahovat odůvodnění dle § 173 správního řádu. Navrhovatelka ve svém návrhu tvrdí, že odůvodnění napadených aktů je naprosto kusé a nedostatečné a není možné z nich zejména seznat, v čem spočívá naplnění zákonných ustanovení (např. naplnění čl. 5 zákona o bezpečnosti ČR). Z napadených aktu údajně není možné seznat, proč byla zvolena právě tato opatření, zda byla zvažována jiná (mírnější opatření). V případě opatření o vyhlášení nouzového stavu pak odůvodnění údajně zcela absentuje. Argumentace navrhovatelky je nedůvodná, což odpůrci podrobně odůvodňují v částech C.1 až C.3 tohoto vyjádření níže.

C.1. Napadené akty vydané vládou ČR jsou právními předpisy, pro které neplatí ustanovení správního řádu o odůvodňování individuálních správních aktů či opatření obecné povahy

58. Napadené akty vydané vládou ČR každopádně obecně nejsou opatřeními obecné povahy (ani individuálními správními akty) přezkoumatelnými ve správním soudnictví, jak dovozuje navrhovatelka. Napadené akty vyhlášené v souvislosti probíhajícími epidemiemi a též nouzovým stavem jsou právními předpisy (normativními právními akty) *sui generis*, jak odpůrci podrobně odůvodnili v II. části tohoto vyjádření. Coby právní předpisy nemusí být napadené akty odůvodněny. Žádný právní předpis totiž nestanoví, že by napadené právní předpisy musely být odůvodněny ať již dle správního řádu, jak nesprávně a účelově dovozuje navrhovatelka, nebo jinak.

¹⁴ VANÍČEK, Jiří, VODEHNAL, Ondřej. Krizový zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, § 24a, s. 319.

¹⁵ Viz zejména § 24a krizového zákona: „*Ústřední krizový štáb je pracovním orgánem vlády pro řešení krizových situací. Jeho složení a činnost upravuje Statut Ústředního krizového štábu, který schvaluje vláda.*“ a dále též čl. 2 odst. 1 a 2 statutu Ústředního krizového štábu: „*Štáb po vyhlášení nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu (dále jen "krizová situace"), jakož i při hrozbě vzniku krizové situace, nebo při jiných závažných situacích týkajících se bezpečnostních zájmů České republiky, připravuje návrhy řešení těchto situací. (...) Návrhy na řešení situací podle odstavce 1 předkládá předseda Štábu na schůzi Bezpečnostní rady státu nebo v případě nebezpečí z prodlení přímo na schůzi vlády.*“

59. Skutečnost, že Usnesení o nouzovém stavu, Usnesení o zákazu prodeje a Usnesení o zákazu pohybu jsou normativními právními akty, tedy právními předpisy *sui generis* (a nikoliv individuálními správními akty nebo opatřeními obecné povahy), vyplývá i z ustanovení § 8 krizového zákona. Ustanovení § 8 krizového zákona totiž stanoví, že „*rozhodnutí o krizových opatřeních uvedených v § 6 odst. 1 až 3 a v § 7 se zveřejňují v hromadných informačních prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon. Účinnosti nabývají okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví*“. Taková úprava je logická, neboť i právní předpis *sui generis* je vhodné vyhlásit stejně jako zákon. Nedávalo by však smysl, aby opatření obecné povahy byla zveřejňována stejně jako zákon (když v případě opatření obecné povahy by se mělo postupovat odlišným způsobem dle správního řádu; jeho působnost je však v případě Usnesení o nouzovém stavu, Usnesení o zákazu prodeje a Usnesení o zákazu pohybu výslovně vyloučena).
60. **Skutečnost, že Usnesení o nouzovém stavu, Usnesení o zákazu prodeje a Usnesení o zákazu pohybu se neodůvodňuje dle správního řádu, potvrzuje i ustanovení § 38 krizového zákona. Správní řád se totiž dle ustanovení § 38 krizového zákona na rozhodování a ukládání povinností podle krizového zákona v době krizového stavu nevztahuje** (v podrobnostech viz odst. 17 tohoto vyjádření shora). Skutečnost, že vydávání krizových opatření v nouzovém stavu je zákonem o krizovém řízení vyňato z působnosti správního řádu jasně dokládá jejich specifickou obecnou povahu a provázanost s vyhlášením nouzového stavu. Jinak řečeno, vynětím krizových opatření z působnosti správního řádu zákonodárce zamýšlel podřadit je stejnému režimu, v jakém je vyhlášován nouzový stav.
61. Je nutné zdůraznit, že požadavek na odůvodnění napadených aktů tak, jak si to představuje navrhovatelka, je nerealizovatelný. Ilustrovat to lze na námitce navrhovatelky ohledně toho, že není zřejmé, proč je Usnesením o zákazu prodeje zakázána činnost holičů a kadeřníků nebo opraváren elektroniky, ale již ne prodej tabákových výrobků. Pokud by vláda ČR měla ve vztahu ke každé jednotlivé profesi (kterých jsou tisíce) odůvodňovat, z jakých důvodů zakázala její činnost a z jakých důvodů nezakázala činnost jiné profese, neměla by prostor pro činění nezbytných kroků směřujících ke zpomalení postupu pandemie na území ČR pro samé odůvodňování jednotlivých opatření. V nynější krizové situaci je totiž nezbytné pod časovým tlakem a bez úplné znalosti všech detailů (zejména bez konkrétní znalosti o přesném stavu rozšíření viru v populaci, bez znalosti konkrétní patogenity druhů viru COVID-19, bez znalosti konkrétních mechanismů přenosu viru a jeho slabin) činit kroky vedoucí ke zpomalení šíření viru COVID-19 v populaci a záchraně životů osob v ČR. Před vydáním jednotlivých krizových opatření totiž není možné na rozdíl od standardního správního řízení shromáždit úplné a zcela objektivizované podklady (a to rovněž proto, že se poznatky o viru COVID-19 dynamicky vyvíjí).

C.2. Opatření MZ bylo odůvodněno

62. Odpůrci v této souvislosti navíc zdůrazňují, že Opatření MZ odůvodnění obsahuje, když je v rubrice „Odůvodnění“ uvedeno: „*Mimořádné opatření je vydáno v souvislosti s nepřiznivým vývojem epidemiologické situace ve výskytu onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem s označením SARS-CoV-2 v Evropě. Předmětem opatření je zákaz vzdělávání na všech typech škol pro potřebu ochrany před výskytem a šířením onemocnění COVID-19. Hromadné vzdělávání na všech typech škol představuje vyšší riziko přenosu onemocnění vzhledem k vysoké kumulaci osob ve vymezeném prostoru. Opatření se zaměřuje na všechny osoby organizující vzdělávání podle shora uvedených zákonů. Toto opatření je jedním z důležitých předpokladů zamezení šíření onemocnění COVID-19 způsobeného novým*

koronavirem SARS-CoV-2 na území České republiky. Neprodlená realizace tohoto opatření je nezbytná pro adekvátní zhodnocení rizika vzhledem k současné nepříznivé epidemiologické situaci ve výskytu onemocnění COVID-19, a proto den nabytí účinnosti tohoto mimořádného opatření je den jeho vydání.“ Z odůvodnění Opatření MZ je jasné, z jakých skutečností odpůrce č. 2 při vydání Opatření MZ vycházel a na základě jakých úvah došel odpůrce č. 2 k závěru vydat předmětné Opatření MZ. Opatření MZ by tedy v tomto ohledu obstálo, i kdyby bylo meritorně posuzováno, což však vzhledem ke skutečnostem a důvodům uvedeným v II. části tohoto vyjádření není možné.

C.3. Usnesení o nouzovém stavu, Usnesení o zákazu prodeje a Usnesení o zákazu pohybu obsahují důvody svého vyhlášení ve smyslu čl. 6 odst. 1 zákona o bezpečnosti ČR

63. Z ustanovení čl. 6 odst. 1 zákona o bezpečnosti ČR vyplývá, že Usnesení o nouzovém stavu musí obsahovat důvody jeho vyhlášení (nikoliv tedy odůvodnění ve smyslu správního řádu). Tento požadavek byl v daném případě plně naplněn, neboť Usnesení o nouzovém stavu uvádí jako důvod „*ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky*“. Podrobnost vymezení důvodů vyhlášení nouzového stavu je přitom obdobná či vyšší, než tomu bylo v případě vyhlášených nouzových stavů v minulosti.¹⁶ Zároveň i odborná komentářová literatura potvrzuje, že důvod vyhlášení nouzového stavu postačuje uvést velmi stručně a pouze doporučuje, aby důvod nebyl nahrazen právní kategorií.¹⁷
64. Tytéž požadavky se zároveň uplatní na vyhlášení krizových opatření vydávaných v návaznosti na vyhlášení nouzového stavu. Všechna krizová opatření (včetně Usnesení o zákazu prodeje a Usnesení o zákazu pohybu) totiž obsahují vymezení důvodu, pro který byl vyhlášen nouzový stav a pro který jsou vyhlášována jednotlivá krizová opatření. V případě Usnesení o zákazu prodeje je tento důvod specifikován jako „*z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru, označovaný jako SARS CoV-2, na území České republiky*“. Rovněž takový postup je aprobován dostupnou odbornou komentářovou literaturou.¹⁸

¹⁶ V předchozích případech byly vymezeny následující důvody: „*z důvodu značného rozsahu ohrožení životů, zdraví a majetku v důsledku rozsáhlých povodní*“ pro povodně v roce 2002, „*z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlých povodní*“ pro povodně v roce 2006, „*z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlé živelné pohromy*“ pro orkán v roce 2007 a „*z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlé živeln[é] pohromy*“ pro povodně v roce 2013.

¹⁷ Viz UHL, Pavel. Čl. 6 [Časový a územní rozsah nouzového stavu]. In: RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, m.č. 4. „*Důvod vyhlášení by měl obsahovat vymezení, které spadá pod demonstrativní výčet čl. 5 odst. 1 (živelní pohroma, ekologická nebo průmyslová havárie, nehoda nebo jiné nebezpečí). Dosavadní praxe se zpravidla spokojila se stručným důvodem, který zněl např. takto: "z důvodu značného rozsahu ohrožení životů, zdraví a majetku v důsledku rozsáhlých povodní" (citováno dle č. 373/2002 Sb.). V roce 2006 byl nouzový stav kvůli povodním vyhlášen prakticky identicky, kdežto v roce 2013 byla legislativní technika změněna tak, že namísto povodní bylo uvedeno "v důsledku rozsáhlé živelní pohromy" (citováno dle č. 140/2013 Sb.). Jakkoliv je zřejmé, že každému adresátu tohoto sdělení bylo kontextuálně zřejmé, že onou pohromou je nepochybně povodeň, domnívám se, že je vhodné, aby důvod byl s ohledem na přísný pokyn ústavodárce uveden pokud možno přesně, a nikoliv nahrazen právní kategorií.“ **Vymezení důvodu vyhlášení Usnesení o nouzovém stavu tedy pozitivně vybočuje z poslední ústavní praxe vlády ČR při vyhlášení nouzového stavu v roce 2013, když důvod není vymezen pouze obecnou právní kategorií, ale přesnou specifikací „z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/“, která přitom pod čl. 5 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR bezpochyby spadá, když jde o typický příklad „jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost.“***

¹⁸ Viz např. RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, m.č. 11, dle něhož: „*Dosavadní praxe vedla k tomu, že výčet přijatých opatření*

65. Vláda ČR navíc jednotlivá krizová opatření a důvody vedoucí k jejich přijetí prezentuje na tiskových konferencích dále vysílaných v televizi a ve sdělovacích prostředcích a ve svých souvisejících tiskových zprávách.¹⁹ Vysvětlení a odůvodnění jednotlivých krizových opatření je tedy prezentováno obdobně, jako je vyhlášen samotný nouzový stav. I v tomto ohledu tedy vláda ČR v maximálním možném rozsahu informuje veřejnost o důvodech jednotlivých opatření.
66. **Lze tedy uzavřít, že (i) Opatření MZ obsahuje podrobné odůvodnění, (ii) Usnesení o nouzovém stavu obsahuje v souladu s čl. 6 odst. 1 zákona o bezpečnosti ČR důvody vyhlášení nouzového stavu, a to ve stejné či dokonce větší míře podrobnosti, než tomu bylo v případě nouzových stavů vyhlášených v ČR v minulosti, když přitom podrobnější odůvodnění není právním řádem předvídáno (správní řád se neaplikuje), a (iii) Usnesení o nouzovém stavu, Usnesení o zákazu prodeje a Usnesení o zákazu pohybu nemusí obsahovat odůvodnění dle správního řádu, neboť se na tato opatření dle výslovného znění § 38 krizového zákona správní řád nevztahuje. Tvrzení navrhovatelky o nezákonnosti napadených aktů z důvodu jejich nedostatečného odůvodnění je nedůvodné a nesprávné.**

D. Napadené akty jsou přiměřené

67. Navrhovatelka dále uvádí, že (i) zásah způsobený napadenými akty údajně není činěn v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů a (ii) v případě Usnesení o zákazu prodeje a Usnesení o zákazu pohybu údajně není zásah ani činěn nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.
68. Všechny napadené akty vyhlášené vládou ČR a Ministerstvem zdravotnictví jsou nezbytné ke zpomalení rozšíření nemoci COVID – 19 a jsou přiměřené vzhledem k bezprostředně

(uložených povinností) a omezených práv se uvedl v takové textové podobě, kterou zná krizový zákon, bez konkrétní specifikace a jejich realizace. Specifikace tak zůstala na orgánech krizového řízení, což lze považovat za praxi zcela ústavně konformní, neboť nárok na vyšší přesnost nelze z ústavního pořádku dovodit a ani by nebyl realizovatelný.“

¹⁹ Srov. ve vztahu (i) k Opatření MZ např. (a) tiskovou zprávu Ministerstva zdravotnictví ze dne 10. 3. 2020, dostupnou z http://mzcr.cz/dokumenty/mimoradna-opatreni-ministerstva-zdravotnictvi-zakazuji-konani-hromadnych-akci-na-18698_1.html [cit. 24. 3. 2020] a (b) aktualitu vlády ze dne 10. 3. 2020, dostupnou z <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/stat-kvuli-sireni-koronaviru-zakazal-kulturni--sportovni-a-spolecenske-akce-s-ucasti-nad-100-osob-zaviraji-se-skoly-180196/> [cit. 24. 3. 2020], (ii) k Usnesení o nouzovém stavu zejména (a) přepis příslušné tiskové konference (ze dne 12. 3. 2020) konané v návaznosti na schválení nouzového stavu, dostupný z <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-konference/tiskova-konference-po-mimoradnem-jednani-vlady--12-brezna-2020-180249/> [cit. 24. 3. 2020], a také (b) aktualitu vlády ze dne 12. 3. 2020, dostupnou z <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-kvuli-sireni-nakazy-koronavirem-vyhlasila-stav-nouze-a-dale-zprislisnila-preventivni-opatreni-180256/> [cit. 24. 3. 2020], (iii) k Usnesení o zákazu prodeje zejména (a) přepis příslušné tiskové konference (ze dne 14. 3. 2020) konané v návaznosti na přijetí tohoto opatření, dostupný z <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-konference/tiskova-konference-k-rozhodnuti-vlady-o-uzavreni-vsech-obchodu-krome-prodejen-potravin--lekaren--drogerii--cerpacich-panic-a-dalsich--14--brezna-2020-180333/> [cit. 24. 3. 2020], a také (b) aktualitu vlády ze dne 14. 3. 2020 dostupnou z <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-posiluje-preventivni-opatreni-v-souvislosti-s-koronavirem--uzavira-obchody-a-restaurace-verejnosti-na-dobu-deseti-dnu-180331/> [cit. 24. 3. 2020], a (iv) k Usnesení o zákazu pohybu zejména (b) přepis příslušné tiskové konference (z noci z 15. 3. 2020 na 16. 3. 2020) konané v návaznosti na přijetí tohoto opatření, dostupný z <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-konference/tiskova-konference-po-mimoradnem-jednani-vlady-15--brezna-2020-180361/> [cit. 24. 3. 2020], a také (a) aktualitu vlády z noci z 15. 3. 2020 na 16. 3. 2020 dostupnou z <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-kvuli-sireni-epidemie-koronaviru-omezila-volny-pohyb-osob-na-nezbytnne-minimum--180350/> [cit. 24. 3. 2020]. Všechny tyto dokumenty jsou přiloženy k tomuto podání – srov. přílohy č. 3, 4, 7, 8 a 10–13.

hrozícímu explozivnímu rozšíření nemoci COVID – 19. Cílem všech opatření přijatých vládou ČR je zploštit křivku počtu osob nakažených virem COVID-19 v ČR, a tím předejít kompletnímu zhroucení zdravotního systému tak, jak k tomu došlo v zemích, v nichž nebyla včas přijata odpovídající opatření (tj. ve Wu-chanu, v Itálii a jak k tomu zřejmě v poslední době dochází ve Španělsku).²⁰ Zploštění křivky počtu osob nakažených virem COVID-19 má za cíl při současném stavu poznání docílit tří zcela zásadních pozitivních efektů:

- a) Zabránit přeplnění kapacity nemocnic. To by umožnilo jak zachování nezbytné zdravotní péče ve vztahu k pacientům, kteří nejsou nakaženi virem COVID-19, tak ve vztahu k pacientům nakaženým virem COVID-19, kteří potřebují hospitalizaci.²¹ Cílem je zachovat dosavadní běžnou smrtnost v rozsahu 2–4 %²² tak, aby nemělo dojít k nárůstu smrtnosti na 5–6 %, jako tomu je ve Španělsku,²³ či dokonce na 8–9 %, jak tomu je v Itálii.²⁴ Závažný stav vyžadující hospitalizaci se přitom dle Státního zdravotního ústavu může objevit u 20 % infikovaných, z toho 6 až 7 % infikovaných

²⁰ K počtu případů a úmrtí, které toto pro evropské státy v současnosti naznačují, srov. např. World Health Organization. Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report – 62: Data as reported by national authorities by 23:59 CET 21 March 2020. Dostupné online z: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200322-sitrep-62-covid-19.pdf> [cit. 23. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 25) a další navazující situační zprávy Světové zdravotnické organizace.

²¹ Viz např. článek profesorů působících na Klinice infekčních nemocí 3. Lékařské fakulty UK Nemocnice Na Bulovce Machala, L. a Beneš, J. Dodržujte karanténu a zachovejte klid. Lékaři z Bulovky vysvětlují, jak bojovat s koronavirem. *iRozhlas*, 18. 3. 2020, dostupné online z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-rady-navod-nemocnice-bulovka-lekari_2003181327_cib [cit. 22. 3. 2020]: „Při zahlcení zdravotnického systému velkým množstvím pacientů s COVID-19 se může stát, že nezůstane kapacita na standardní zdravotní péči, protože lidé ani v průběhu pandemie nepřestanou stonat na běžná onemocnění všeho druhu (úrazy, náhlá chirurgická onemocnění, infarkty, apod.).“ (text přiložen coby příloha č. 18).

²² Srov. např. Státní zdravotní ústav. Aktuální situace počtu onemocnění COVID-19 podle ECDC. Dostupné online z: <http://www.szu.cz/tema/prevence/aktualni-situace-poctu-onemocneni-2019-ncov-podle-ecdc> [cit. 24. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 31): Hlášení z 24. 3. 2020: (i) počet laboratorně potvrzených případů – 378.041, (ii) celkový počet úmrtí: 16.365.

²³ Srov. (i) World Health Organization. Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report – 62: Data as reported by national authorities by 23:59 CET 21 March 2020. Dostupné online z: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200322-sitrep-62-covid-19.pdf> [cit. 23. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 25) a (ii) World Health Organization. Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report – 63: Data as reported by national authorities by 10:00 CET 23 March 2020. Dostupné online z: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200323-sitrep-63-covid-19.pdf> [cit. 24. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 29).

²⁴ Srov. (i) World Health Organization. Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report – 62: Data as reported by national authorities by 23:59 CET 21 March 2020. Dostupné online z: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200322-sitrep-62-covid-19.pdf> [cit. 23. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 25), (ii) World Health Organization. Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report – 63: Data as reported by national authorities by 10:00 CET 23 March 2020. Dostupné online z: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200323-sitrep-63-covid-19.pdf> [cit. 24. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 29) a (iii) Istituto Superiore di Sanità [Itálie]: Integrated surveillance of COVID-19 in Italy. Dostupné online z: https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/bollettino/Infografica_23marzo%20ENG.pdf [cit. 24. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 27).

případá na pacienty v kritickém stavu.²⁵ Přitom dle dalších modelů ze zahraničí může nekontrolované šíření epidemie zasáhnout až cca vyšší desítky procent populace.²⁶

- b) Zabránit explozivnímu rozšíření viru COVID-19, při němž by ve zvýšené míře docházelo (a) k šíření agresivnějších typů viru COVID-19²⁷ a (b) k vyšším koncentracím viru COVID-19 v těle. Vyšší koncentrace viru COVID-19 v těle a přítomnost agresivnějších typů viru COVID-19 přitom při zohlednění současných vědeckých poznatků vede k většímu rozsahu zdravotních komplikací nakažených osob a k vyšší smrtnosti;²⁸
- c) Snížit smrtnost a četnost těžkých průběhů infekce, protože postupem doby budou vzrůstat znalosti o chování viru COVID-19 a o metodách léčby infekce a zmírnění jejich následků. Nakonec by mělo dojít k vyvinutí léků nebo vakcín. Je přitom obecně známo, že již nyní dochází k experimentálním pokusům léčby různými typy antivirotik (např. remdesivir), a že v některých případech taková léčba vykazuje určité výsledky.²⁹

²⁵ Srov.: (i) Státní zdravotní ústav. Pandemie onemocnění vyvolaného novým koronavirem (COVID-19): zvýšený přenos v EU/EEA - šestá aktualizace RRA ECDC (13. 3. 2020). Dostupné online z: <http://www.szu.cz/tema/prevence/pandemie-onemocneni-vyvolaneho-novym-koronavirem-covid-19> [cit. 21. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 9): „Klinicky se onemocnění COVID-19 projevuje od asymptomatických (bezprůznakových) průběhů až po těžkou pneumonii; závažné onemocnění může vést k smrti. Zatímco většina případů (80 %) probíhá jako mírnější respirační infekce a pneumonie, závažný průběh onemocnění a úmrtí jsou častější u starších lidí s chronickým onemocněním, dosud většina závažných onemocnění a úmrtí je vykazována právě u těchto rizikových skupin“ a (ii) Státní zdravotní ústav. Chřipka versus koronavirus - podobnosti a zásadní rozdíly, situace k 18.3.2020. Dostupné online z <http://www.szu.cz/tema/prevence/chripka-versus-koronavirus-podobnosti-a-zasadni-rozdily-k-18> [cit. 21. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 19): „80 % hlášených případů COVID-19 v Číně mělo mírné až středně závažné průběhy onemocnění (včetně případů bez pneumonie a s pneumonií), 13,8 % případů mělo závažné onemocnění a 6,1 % bylo kritických (respirační selhání, septický šok a/nebo vícečetná orgánová dysfunkce/selhání).“

²⁶ Srov. zejména studii Ferguson, N. M. a kol. (Imperial College London, COVID-19 Response Team). Report 9: Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID19 mortality and healthcare demand. Dostupné online z <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf> [cit. 23. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 14), str. 6 dole, nebo „Merkelová: Koronavirem se může nakazit 70 procent Němců“ (Novinky.cz, 11. 3. 2020, <https://www.novinky.cz/zahranicni/koronavirus/clanek/merkelova-koronavirem-se-muze-nakazit-70-procent-nemcu-40316280>, cit. 21. 3. 2020, přiloženo coby příloha č. 5).

²⁷ Viz Machala, L. a Beneš, J. Dodržujte karanténu a zachovejte klid. Lékaři z Bulovky vysvětlují, jak bojovat s koronavirem. *iRozhlas*, 18. 3. 2020, dostupné online z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-rady-navod-nemocnice-bulovka-lekari_2003181327_cib [cit. 22. 3. 2020]: „Jestliže se během explozivně probíhající epidemie vyskytnou různé patogenní varianty viru, pak se ve výhodě ocitají ty nejagresivnější, které se nejrychleji množí. Agresivní klony virů totiž v této situaci vyprodukuje více potomstva než ty se standardním chováním. Explozivní průběh epidemie tedy i z tohoto důvodu podporuje závažnější průběh nemoci.“ (text přiložen coby příloha č. 18).

²⁸ Viz Machala, L. a Beneš, J. Dodržujte karanténu a zachovejte klid. Lékaři z Bulovky vysvětlují, jak bojovat s koronavirem. *iRozhlas*, 18. 3. 2020, dostupné online z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-rady-navod-nemocnice-bulovka-lekari_2003181327_cib [cit. 22. 3. 2020]: „Dosavadní zkušenosti s koronavirovou infekcí ukazují, že závažnost onemocnění závisí mimo jiné na množství viru, které se dostalo do organismu postiženého člověka. Při explozivním průběhu lze očekávat, že koncentrace viru v místech, kde se hromadí větší množství infikovaných lidí, bude velmi vysoká. Osoby, které se do tohoto prostředí dostanou, budou vystaveny mnohem většímu riziku nejen nákazy samotné, ale i těžkého průběhu“ nebo „Větší riziko [postižení dolních dýchacích cest a plic] nastává zejména v situacích, kdy je infekční dávka velká, například jestliže se nemoc roznese v domově senior, kde všichni onemocní naráz. Těžký průběh nemoci byl popsán i u čínských zdravotníků, kteří sice byli primárně zdraví, ale pracovali až do úplného vyčerpání, a přitom byli vystaveni vysokým dávkám viru.“ (text přiložen coby příloha č. 18).

²⁹ Srov. „Přehled testovaných léků na COVID19. Některé mají překvapivý úspěch“ (Seznam Zprávy, 21. 3. 2020, <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/prehled-testovanych-leku-na-covid-19-nektere-maji-prekvapivy-uspech-94664>, cit. 24. 3. 2020, text přiložen coby příloha č. 22).

69. Pokud by vládou ČR nebyla realizována žádná krizová opatření, nelze s ohledem na shora uvedené skutečnosti důvodně vyloučit, že by celkový počet nakažených v ČR mohl dosáhnout milionů osob, přičemž u statisíců osob by nemoc mohla vyžadovat hospitalizaci (kdy až desítky procent hospitalizovaných mohou dle stávajících poznatků vyžadovat náročnou intenzivní péči). Za oběť nákaze by tak mohly padnout desítky tisíc osob. Takové počty by zdravotnický systém ČR (a ostatně ani zdravotnický systém žádného jiného státu) nezvládl, a to i vzhledem ke skutečnosti, že v České republice je v tuto chvíli dle evidencí odpůrce č. 2 celkově 4.481 lůžek intenzivní péče pro dospělé pacienty (ARO a JIP dohromady), zatímco počty ventilátorů pro dospělé dosahují cca 2.080 kusů, z kterýchžto kapacit je navíc podstatná část obsazena pacienty s jinými onemocněními, a pro koronavirové pacienty jich tak lze vyčlenit pouze část. Při překročení dostupného počtu lůžek intenzivní péče a plicních ventilátorů by se začal dramaticky zvyšovat počet obětí, který by v případě explozivního šíření infekce i při značně konzervativních odhadech mohl přesáhnout 100.000 obyvatel ČR, přičemž by se nejednalo pouze o seniory. Pro srovnání odpůrci uvádějí, že celkový počet zemřelých obyvatel ČR (ať již z důvodu přirozené smrti, úrazu či nemoci) dosahuje dlouhodobě kolem 112 tisíc ročně.³⁰
70. Odpůrci zdůrazňují, že jen v Itálii (kde byla odpovídající opatření učiněna jen v řádu dnů či několika málo týdnů později než v ČR – počítáno od začátku rozšiřování viru) umírá k datu zpracování tohoto vyjádření denně více než 500 lidí na následky nemoci COVID – 19 a toto číslo se denně dramaticky zvyšuje. Denně je identifikováno více než 5.000 nových nakažených a rovněž toto číslo se každým dnem zvyšuje. Taktéž ve Španělsku se již nákaza šíří nekontrolovaným způsobem a denní počet obětí dosahuje téměř 400 a stále roste.³¹ **Italský premiér označil současnou situaci za největší krizi od druhé světové války.³² Z hlediska epidemiologického je patrné, že pokud by v ČR nebyly vyhlášeny napadené akty, došlo by k obdobnému explozivnímu rozšíření viru a obdobně vysokým ztrátám na životech i v ČR.** Odpůrci považují za neuvěřitelné, když při vědomí těchto zcela katastrofických dopadů pandemie navrhovatelka tvrdí, že omezení pohybu, uzavření škol a uzavření zbytných maloobchodních prodejen a restaurací představuje nepřiměřené a neproporcionální kroky vlády ČR.
71. Obdobná opatření, jaká byla přijata vládou ČR a jaká jsou napadána navrhovatelkou v tomto řízení, jsou postupně přijímána i vládami jiných států. Je nutné zdůraznit, že **některé země z počátku zvolily méně přísné kroky a opatření. Postupem času se ovšem ukázalo, že taková méně přísná opatření v západní civilizaci nefungují. Tyto vlády postupně zpřísnily a neustále zpřísnují svá opatření. Ukazuje se však, že dopad na obyvatelstvo je v takových případech horší než okamžité zavedení relativně přísnějších opatření, ke kterému došlo v ČR.** Nejenže totiž počáteční mírnější přístup vede k explozivnímu rozšíření nemoci COVID-19 (viz např. Španělsko, Itálie, Velká Británie) a ke ztrátám na životech

³⁰ Český statistický úřad: Pohyb obyvatelstva – rok 2019. Dostupné online z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cri/pohyb-obyvatelstva-rok-2019> [cit. 21. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 20).

³¹ Srov. (i) World Health Organization. Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report – 62: Data as reported by national authorities by 23:59 CET 21 March 2020. Dostupné online z: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200322-sitrep-62-covid-19.pdf> [cit. 23. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 25) a (ii) World Health Organization. Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report – 63: Data as reported by national authorities by 10:00 CET 23 March 2020. Dostupné online z: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200323-sitrep-63-covid-19.pdf> [cit. 24. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 29).

³² “Coronavirus is the most severe crisis since World War II, says Italian Prime Minister“ (CNN, 22. 3. 2020, <https://edition.cnn.com/world/live-news/coronavirus-outbreak-03-21-20-intl-hnk/index.html>, cit. 23. 3. 2020, přiloženo coby příloha č. 23)

prozatím v řádu tisíců až desetitisíců v jednotlivých zemích, ale nakonec vede ke stejně přísným či ještě přísnějším opatřením, než zvolila vláda ČR.³³

72. Rozdílný přístup jednotlivých vlád je způsoben zejména tím, že o viru COVID – 19, jeho přesných vlastnostech a charakteristikách, jakož i o detailech jeho šíření a přenosu nebyly k datu vyhlášení jednotlivých opatření či dosud nejsou dostatečné informace. Různá opatření vlád jednotlivých zemí jsou činěna v dobré víře a se zohledněním všech dostupných informací. Ačkoliv v poslední době prakticky všechny země západní civilizace dotčené šířením viru COVID-19 přistupují ke stejným krokům jako ČR (tj. k vyhlášení nouzového stavu, k omezení školní docházky, k omezení pohybu a k omezením maloobchodních prodejí atd. – v podrobnostech srov. níže), i když v detailech se mohou přístupy jednotlivých zemí odlišovat (a mohou tak například zakazovat veřejné setkávání více než 5 osob, jako v Rakousku,³⁴ nebo více než 2 osob, jako ve velké Británii nebo Německu – srov. shora).
73. Další míra nejistoty a vyšší míra rizika související s epidemií COVID-19 je způsobena tím, že se vir postupně vyvíjí a mutuje, což mění jeho vlastnosti. Genetická informace koronavirů je totiž ve srovnání s jinými viry poměrně proměnlivá, což je jedním z důvodů selekcí různých variant viru, které se navzájem liší svou patogenitou. U viru COVID-19 byly zatím popsány dvě varianty (L a S) a lze očekávat, že brzy budou popsány ještě další.³⁵ Zároveň se dynamicky mění rovněž poznatky o viru COVID-19 a jeho vlastnostech.
74. Ze shora uvedených skutečností vyplývá, že **nelze zcela exaktně provést test proporcionality, jak to vyžaduje navrhovatelka, a objektivně a nepochybně určit a odůvodnit, jaké z různých v úvahu připadajících opatření je objektivně a prokazatelně lepší (proporcionálnější) než druhé.** Takové testy proporcionality na základě úplné zjištěného skutkového stavu a při zohlednění všech odborných posudků je možné činit ve standardním správním řízení, avšak nikoliv v krizových situacích. Při nich je totiž z povahy věci nutné činit rychlá a neodkladná rozhodnutí, která jsou s to zabránit hrozícímu nebezpečí.
75. Vláda ČR tedy při krizovém stavu musí mít k dispozici dostatečnou míru diskrece jak ve vztahu k volbě jednotlivých opatření, tak k jejich rozsahu. Jen tak totiž může být schopna čelit krizovému stavu a flexibilně reagovat na dynamický vývoj šíření viru, chování populace, nové poznatky o viru a na celou řadu dalších skutečností. Vláda ČR nemůže čekat na to, až bude provedena úplná analýza všech v úvahu připadajících kroků a přesné a podložené vyhodnocení

³³ Srov. zejména oznámení vlády Velké Británie ze dne 23. 3. 2020 označené „Full guidance on staying at home and away from others“ a dostupné z <https://www.gov.uk/government/publications/full-guidance-on-staying-at-home-and-away-from-others/full-guidance-on-staying-at-home-and-away-from-others> [cit. 24. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 28), které dokládá, jak razantní opatření (téměř úplný zákaz vycházení se zákazem veřejných setkání více než dvou osob) musela nakonec zavést Velká Británie, která se dosud obdobným opatřením bránila (zatímco se v ní dle dostupných dat již více než 5,5 tisíc osob nakazilo a téměř 300 zemřelo – viz situační zprávy Světové zdravotnické organizace přiložené jako přílohy č. 25 a 29). K razantním opatřením přitom nově přistupuje též dříve poměrně značně benevolentní Německo, a to se zjištěním, že méně omezující cílená karanténní opatření založená na zodpovědnosti jednotlivých občanů nefungují (zatímco se dosud v Německu nakazilo dle dostupných dat téměř 25 tisíc osob, jak též dokládají situační zprávy WHO) – srov. např. „Německo zakáže setkávání více než dvou lidí“ (Novinky.cz, 22. 3. 2020, <https://www.novinky.cz/zahranicni/koronavirus/clanek/nemecko-zakaze-setkavani-vice-nez-dvou-lidi-40317619>, cit. 22. 3. 2020, přiloženo coby příloha č. 24).

³⁴ Ministerstvo zahraničních věcí ČR. Aktuální situace ke koronaviru v Rakousku. Dostupné z <https://www.mzv.cz/vienna/cz/koronavirus/index.html> [cit. 24. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 30).

³⁵ Viz Machala, L. a Beneš, J. Dodržujte karanténu a zachovejte klid. Lékaři z Bulovky vysvětlují, jak bojovat s koronavirem. *iRozhlas*, 18. 3. 2020, dostupné online z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-rady-navod-nemocnice-bulovka-lekari_2003181327_cib [cit. 22. 3. 2020] (text přiložen coby příloha č. 18).

účinků jednotlivých kroků na zdraví a životy osob, na svobodu pohybu, na ekonomické dopady a na celou řadu dalších práv, jak se snaží dovodit navrhovatelka ve svém návrhu. Pokud by tomu tak bylo, pak by žádná krizová opatření nemohla být vydána včas a ve svém důsledku by to nutně vedlo k tomu, že došlo k nakažení většiny obyvatel ČR a k enormnímu počtu obětí. Zároveň je nutné vzít v úvahu, že různí epidemiologové často mají na určité otázky ohledně chování viru COVID-19 coby velice nového lidského patogenu různé názory. Neexistuje tedy jediné univerzální měřítko, podle kterého je možné měřit.

76. Vzhledem ke všem shora uvedeným skutečnostem zároveň není možné, aby důvodnost jednotlivých krizových opatření přezkoumávaly správní soudy. Krizová opatření vlády ČR během vyhlášená během krizového stavu jsou z věcného hlediska pod kontrolou Poslanecké sněmovny, která může vyhlášení nouzového stavu zrušit (popř. z hlediska ústavnosti případně ze strany Ústavního soudu ČR). S ohledem na shora uvedenou diskreci vlády ČR při přijímání jednotlivých opatření si pak ani nelze představit, na základě jakých podkladů by správní soudy krizová opatření hodnotily a zda by byly oprávněny krizové opatření zrušit, kdyby např. uzavřely, že namísto omezení kulturních akcí s počtem diváků vyšším než 100 bylo vhodné omezit kulturní akce s počtem diváků v počtu např. 90 nebo 110.
77. Je nutné zdůraznit, že všechna opatření jsou vládou ČR činěna (a) na základě všech (i když omezených) znalostí, které jsou o viru známy v době činění jednotlivých opatření (*best practice*), (b) při vědomí, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné, a že (c) není možné čekat na to, až bude prokázáno a jednoznačně doloženo, zda je jedno zvažované opatření lepší než jiné (je však rozhodně lepší než nečinit nic). Důležité je to, že při přijímání svých opatření vláda ČR preferuje ochranu života a zdraví osob před omezeními pohybu a prodeje. V případě nejasností o šíření či vlastnostech viru se navíc vláda ČR nespolehá na to, že nastane optimističtější varianta (např. že vir nebude postupovat tak rychle nebo že onemocnění nebudou tak závažná a úmrtí tak četná). Adekvátnost takového přístupu prokazuje např. to, že zatímco původně se udávalo, že smrtnost nemoci COVID-19 činí 2–3%, explozivní rozšíření nemoci COVID-19 v Itálii a Španělsku vyvolalo smrtnost ve výši kolem 5–9 % případů.³⁶
78. Ačkoliv jsou tedy vládou ČR vždy činěna opatření s ohledem na skutečnosti známé k datu jejich přijímání a s ohledem na doporučení epidemiologů založená na vědeckých základech a postupech (*best practice*), **nejsou a nemohou být známy přesné dopady jednotlivých opatření, a proto je ani nejde navzájem exaktně poměřovat způsobem, jak se domáhá navrhovatelka, která by de facto chtěla, aby soud svou úvahou nahrazoval odborný úsudek vlády ČR v předmětných odborných, strategických a bezpečnostních otázkách. Požadavek na odůvodňování proporcionality napadených aktů tak, jak si to představuje navrhovatelka, tak nejen že nemá žádný zákonný podklad, ale je rovněž zcela nerealistický. V současné době totiž nikdo neumí přesně vyčíslit ani poměřit, zda se vir COVID-19 šíří více např. v kině, nebo v restauraci a jakou rychlostí se šíří v jednotlivých provozech. Dopady těchto opatření jsou o to nejasnější, že nařízená opatření lidé často obcházejí nebo nedodržují (přitom se nejedná o specifikum České republiky, ale o obecný vzorec chování v západní civilizaci).**

³⁶ Srov. (i) World Health Organization. Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report – 62: Data as reported by national authorities by 23:59 CET 21 March 2020. Dostupné online z: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200322-sitrep-62-covid-19.pdf> [cit. 23. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 25) a (ii) World Health Organization. Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report – 63: Data as reported by national authorities by 10:00 CET 23 March 2020. Dostupné online z: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200323-sitrep-63-covid-19.pdf> [cit. 24. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 29).

79. Princip proporcionality tedy vláda ČR při přijímání krizových opatření (s určitým zjednodušením) provádí tak, že zhodnotí současný stav šíření viru COVID-19 na území ČR. Na základě dostupných skutečností a při zohlednění dostupných vědeckých znalostí pak dojde k odhadu rizika šíření viru COVID-19 na zdraví a životy osob. Pokud je výsledek neuspokojivý a riziko šíření viru COVID-19 v populaci je příliš vysoké, jsou identifikována různá opatření, která by mohla šíření viru COVID-19 zpomalit a zmírnit dopady jeho šíření na zdraví a životy osob. Při volbě vhodných opatření vláda ČR volí ty, které dle jejího názoru v rozsahu její diskrece v nejvyšší míře zpomalují šíření viru COVID-19 a zároveň co nejmenším způsobem negativně dopadají na obyvatelstvo a práva osob. Zároveň vláda činí opatření směřující k tomu, aby došlo k co nejmenšímu zasažení seniorů (coby nejzranitelnější části populace) nemocí COVID-19. **Test proporcionality tedy vládou ČR vždy byl a i v budoucnu bude prováděn** (ačkoliv ne tak, jak jej vykládá navrhovatelka a jak je možné jej provádět při standardních správních řízeních). **To ostatně vyplývá již z toho, že při každém dočasném krizovém opatření byla dána přednost ochraně zdraví a života osob (přičemž počet obětí v ČR by s ohledem na zkušenosti z Itálie a Španělska hrozil již nyní v řádu stovek denně)³⁷ před částečnými, a ne zcela přísnými omezeními volného pohybu osob a maloobchodního prodeje zbytného zboží.** Vláda zohlednila rovněž to, že zatímco omezení volného pohybu osob a maloobchodního prodeje zboží jsou dočasná, mohlo by explozivní rozšíření infekce COVID-19 vést k závažným dočasným i trvalým zdravotním následkům velké části populace a k úmrtí desetitisíců osob.
80. Vláda ČR si je vědoma toho, že přijatá opatření zasahují do základních práv a svobod osob tak, jak jsme na ně zvyklí. Vláda ČR si je rovněž vědoma toho, že by pro navrhovatelku bylo snazší, pokud by mohla své děti poslat do školy nebo si dojít k holiči, kadeřníkovi či do opravy elektroniky (viz bod 70 návrhu navrhovatelky). **Vláda ČR si je však jista tím, že přijatá dočasná a relativně mírná opatření mají nepochybně menší negativní dopad na společnost než kompletní kolaps zdravotnického systému v ČR, závažné dočasné i trvalé zdravotní následky velké části populace a smrt desetitisíců osob, k čemuž by s vysokou mírou pravděpodobnosti v ČR došlo, pokud by nebyly vyhlášeny napadené akty.**
81. Přiměřenost a současně též uváženost napadených potvrzuje i rozsah přijatých výjimek z nich. To svědčí o snaze vlády ČR minimalizovat negativní dopady přijatých opatření na obyvatelstvo ČR. O řádném a proporcionálním postupu vlády ČR svědčí rovněž to, že přijatá opatření a výjimky z nich jsou průběžně dále přehodnocovány a v případě potřeby rozšiřovány – například i na navrhovatelkou zmiňované opravy elektroniky, které byly ze zákazu volného pohybu vyjmuty krizovým opatřením č. 96/2020 Sb. Obdobně byl též zákaz prodeje ubytovacích služeb dle krizového opatření č. 84/2020 Sb. omezen krizovým opatřením č. 99/2020 Sb. o „*prodej a poskytnutí ubytovacích služeb cizincům do doby opuštění území České republiky a cizincům s pracovním povolením na území České republiky*“.
82. V návaznosti na shora uvedené se odpůrci níže ve vztahu ke každému jednotlivému napadenému aktu vyjadřují k tomu, proč jejich vyhlášení bylo potřebné, nezbytné a přiměřené.

³⁷ Srov. (i) World Health Organization. Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report – 62: Data as reported by national authorities by 23:59 CET 21 March 2020. Dostupné online z: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200322-sitrep-62-covid-19.pdf> [cit. 23. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 25) a (ii) World Health Organization. Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report – 63: Data as reported by national authorities by 10:00 CET 23 March 2020. Dostupné online z: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200323-sitrep-63-covid-19.pdf> [cit. 24. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 29).

D.1 Přiměřenost Opatření MZ

83. Opatřením MZ došlo, stručně řečeno, k zákazu prezence žáků ve školách. Nezbytnost a přiměřenost tohoto opatření je patrná již z toho, že k obdobnému kroku přikročila většina zemí zasažených pandemií COVID-19, a to konkrétně do dne 20.3.2020 zejména tyto země a státy: (i) Čína dne 28. 1. 2020, (ii) Itálie dne 6. 3. 2020, (iii) Bulharsko dne 6. 3. 2020, (iv) Rumunsko dne 11. 3. 2020, (v) Řecko 11. 3. 2020, (vi) Estonsko dne 12. 3. 2020, (vii) Lotyšsko dne 12. 3. 2020, (viii) Litva dne 12. 3. 2020, (ix) Portugalsko dne 12. 3. 2020, (x) Slovensko dne 12. 3. 2020, (xi) Irsko dne 12. 3. 2020, (xii) Kypr dne 13. 3. 2020, (xiii) Malta dne 13. 3. 2020 (xiv) Dánsko dne 13. 3. 2020, (xv) Španělsko dne 13. 3. 2020, (xvi) Polsko dne 14. 3. 2020, (xvii) Nizozemí dne 16. 3. 2020, (xviii) Švýcarsko dne 16. 3. 2020, (xix) Finsko dne 16. 3. 2020, (xx) Lucembursko dne 16. 3. 2020, (xxi) Chorvatsko dne 16. 3. 2020, (xxii) Slovinsko dne 16. 3. 2020, (xxiii) Belgie dne 16. 3. 2020, (xxiv) Rakousko dne 16. 3. 2020, (xxv) Německo dne 16. 3. 2020, (xxvi) Francie dne 16. 3. 2020, (xxvii) Maďarsko dne 16. 3. 2020, (xxviii) New York dne 18. 3. 2020, (xxix) Kalifornie dne 18. 3. 2020 a (xxix) UK dne 20. 3. 2020.³⁸
84. Z věcného hlediska bylo toto opatření vyhlášeno proto, že vir COVID-19 napadá rovněž děti, které se tak mohou stát přenašeči viru COVID-19 (a to bez ohledu na to, že nemoc se u nich nemusí projevit tak závažnými symptomy jako u starších lidí). Je známo, že se vir COVID-19 šíří obzvláště agresivně ve vnitřních prostorách. Děti spolu zároveň mívají z hlediska své fyzické blízkosti daleko intenzivnější vztahy než dospělí na pracovištích. Mnohé z nich ještě nemají tolik vyvinuté hygienické návyky (ve zvýšené míře např. strkají ruce do pusy). V jednotlivých třídách jsou obvykle po mnoho hodin přítomny v relativně malém prostoru desítky dětí. Všechny tyto skutečnosti nasvědčovaly závěru, že by se prostřednictvím škol vir COVID-19 mohl začít nekontrolovaně šířit.

D.2 Přiměřenost Usnesení o nouzovém stavu

85. Nezbytnost a přiměřenost vyhlášení nouzového stavu je patrná již z toho, že k obdobnému kroku přikročila většina zemí zasažených pandemií COVID-19, a to konkrétně a to konkrétně do dne 18. 3. 2020 zejména tyto země a státy: (i) Itálie dne 31. 1. 2020, (ii) Litva dne 26. 2. 2020, (iii) Kalifornie 4. 3. 2020, (iv) New York dne 7. 3. 2020, (v) Slovensko dne 11. 3. 2020, (vi) Belgie dne 12. 3. 2020, (vii) Portugalsko dne 12. 3. 2020, (viii) Maďarsko dne 12. 3. 2020, (ix) Estonsko dne 12. 3. 2020, (x) Lotyšsko dne 12. 3. 2020, (xi) USA dne 13. 3. 2020, (xii) Španělsko dne 14. 3. 2020, (xiii) Bavorsko dne 16. 3. 2020, (xiv) Švýcarsko dne 16. 3. 2020, (xv) Kypr dne 16. 3. 2020, (xvi) Finsko dne 16. 3. 2020, (xvii) Rumunsko dne 16. 3. 2020, (xviii) Lucembursko dne 18. 3. 2020.³⁹
86. Vyhlášení nouzového stavu bylo nepochybně přiměřené, neboť právě tento ústavní institut byl zakotven pro případ obdobných nouzových situací, jak se podává i přímo z čl. 5 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR. Vzhledem ke všem shora popsáním vlastnostem viru COVID-19 a nebezpečím z něj vyplývajícím je zjevné, že vyhlášení nouzového stavu bylo nejen opatřením vhodným a přiměřeným, ale opatřením nezbytným. Jen tímto způsobem je totiž možné činit krizová opatření směřující ke zpomalení šíření viru COVID-19 v populaci.

³⁸ Odpůrci jsou připraveni tyto jinak z veřejných zdrojů ověřitelné údaje k případné výzvě soudu dále doložit.

³⁹ Odpůrci jsou připraveni tyto jinak z veřejných zdrojů ověřitelné údaje k případné výzvě soudu dále doložit.

D.3 Přiměřenost Usnesení o zákazu prodeje

87. Nezbytnost a přiměřenost zákazu maloobchodního prodeje zbytného zboží a služeb v provozovnách je patrná již z toho, že k obdobnému kroku přikročila většina zemí zasažených pandemií COVID-19, a to konkrétně do dne 23. 3. 2020 zejména tyto země a státy: (i) 13. 2. 2020 Čína, (i) Itálie dne 11. 3. 2020, (ii) Slovensko dne 12. 3. 2020, (iii) Španělsko dne 14. 3. 2020, (iv) Polsko dne 14. 3. 2020, (v) Belgie dne 14. 3. 2020, (vi) Řecko dne 14. 3. 2020, (vi) Francie dne 15. 3. 2020, (vii) Švýcarsko dne 16. 3. 2020, (viii) Maďarsko dne 16. 3. 2020, (ix) Kypr dne 16. 3. 2020, (x) Litva dne 16. 3. 2020, (xi) Slovinsko dne 16. 3. 2020, (ix) Rakousko dne 17. 3. 2020, (x) Německo dne 17. 3. 2020, (xi) Lucembursko dne 18. 3. 2020, (xii) Chorvatsko dne 19. 3. 2020, (xi) Portugalsko dne 19. 3. 2020, (xii) Kalifornie dne 20. 3. 2020, (xiii) New York dne 22. 3. 2020, (xiv) Malta dne 23. 3. 2020.⁴⁰
88. Důvodem vyhlášení Usnesení o zákazu maloobchodního prodeje a prodeje v provozovnách je skutečnost, že se v obchodech setkává jak větší množství spotřebitelů (zákazníků) navzájem, tak spotřebitelé s prodávajícími. Spotřebitelé dále často sahají na různé předměty v obchodech, zkouší si oblečení či funkce různých prodáváných předmětů. Z veřejně dostupných zdrojů přitom vyplývá, že vir COVID – 19 vydrží na povrchu určitých materiálů ve vnitřním prostředí až tři dny, což zvyšuje právě riziko přenosu prostřednictvím dotýkání se jednotlivých předmětů.⁴¹ Během prodeje tak hrozí zvýšené riziko přenosu viru COVID – 19 (i) jak přímým přenosem vzhledem k blízké vzdálenosti mezi lidmi v prodejně, tak (ii) nepřímým přenosem prostřednictvím kapének, které ulpívají na různých předmětech v prodejních.
89. Z takového plošného zákazu pak bylo vhodné stanovit výjimky tak, aby obyvatelé ČR mohli uspokojovat své základní potřeby. Tím tedy došlo k naplnění zásady proporcionality, protože riziko přenosu viru v jednotlivých provozovnách dle jejich činnosti či umístění bylo poměřováno s možností občanů uspokojovat své základní potřeby (zejména nákup potravin).⁴²
90. Ve vztahu k umožnění prodeje tabákových výrobků, který napadá navrhovatelka, pak odpůrce č. 1 uvádí, že převážná většina tabákových výrobků je prodávána v potravinách, na čerpacích stanicích pohonných hmot či v prodejních novin a časopisů, které již jsou vyňaty ze zákazu prodeje. Začlenění této výjimky tedy z hlediska epidemiologického bude mít pouze zanedbatelný vliv na riziko přenosu viru COVID – 19. Zároveň by zákaz prodeje tabákových výrobků mohl vést k významným psychickým i fyzickým problémům u kuřáků. Vyvolání abstenenčních příznaků u závislých kuřáků by navíc v tuto chvíli mohlo vést k dalšímu nežádoucímu zatížení zdravotního systému.

⁴⁰ Odpůrci jsou připraveni tyto jinak z veřejných zdrojů ověřitelné údaje k případné výzvě soudu dále doložit.

⁴¹ Machala, L. a Beneš, J. Dodržujte karanténu a zachovejte klid. Lékaři z Bulovky vysvětlují, jak bojovat s koronavirem. *iRozhlas*, 18. 3. 2020, dostupné online z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-rady-navod-nemocnice-bulovka-lekari_2003181327_cib [cit. 22. 3. 2020] (text přiložen coby příloha č. 18).

⁴² V souvislosti s tím, že navrhovatelka indikuje, že za nezbytné lze údajně považovat též například kadeřnické a manikérské služby, přitom odpůrci poukazují na to, že shodně jako oni je za zbytné vyhodnotila i britská vláda, a to výslovně – srov. oznámení vlády Velké Británie ze dne 23. 3. 2020 označené „Full guidance on staying at home and away from others“ a dostupné z <https://www.gov.uk/government/publications/full-guidance-on-staying-at-home-and-away-from-others/full-guidance-on-staying-at-home-and-away-from-others> [cit. 24. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 28), kde se uvádí, že dochází k uzavření „všech nikoliv nezbytných maloobchodů“, což zahrnuje mj. „obchody s oblečením a elektronikou“ a právě i „kadeřnické, kosmetické a nehtové salony“ (překlad vlastní).

D.4 Přiměřenost Usnesení o zákazu pohybu

91. Nezbytnost a přiměřenost omezení volného pohybu je patrná již z toho, že k obdobnému kroku přikročila většina zemí zasažených pandemií COVID-19, a to konkrétně do dne 23. 3. 2020 zejména tyto země a státy: (i) Itálie dne 9. 3. 2020, (ii) Španělsko dne 14. 3. 2020, (iii) Švýcarsko dne 16. 3. 2020, (iv) Rakousko dne 16. 3. 2020, (v) Francie dne 17.03.2020, (vi) Belgie dne 18. 3. 2020, (vii) Portugalsko dne 19. 3. 2020, (viii) Kalifornie dne 19. 3. 2020, (ix) Slovinsko dne 20. 3. 2020, (x) Bavorsko dne 21. 3. 2020, (xi) Řecko dne 23. 3. 2020.⁴³
92. Včasné striktní opatření v čele s omezením volného pohybu osob mohou snížit počet obětí přinejmenším na polovinu. To dokládají i zkušenosti týkající se epidemie tzv. španělské chřipky na počátku dvacátého století, na niž sama žalobkyně odkazuje – dle dostupného porovnání tehdejších opatření v St. Louis a Filadelfii coby dvou srovnatelných amerických měst.⁴⁴
93. Omezením volného pohybu dochází k omezení osobních interakcí mezi lidmi a k omezení takových interakcí pouze na ty výjimky, které jsou definovány v Usnesení o zákazu pohybu. Tyto výjimky jsou pak definovány v souladu se zásadou proporcionality tak, aby v odůvodněných případech byl volný pohyb osob umožněn.

D.5 Argumenty navrhovatelky o nepřiměřenosti přijatých opatřeních jsou nedůvodné

94. Navrhovatelka se pokouší dovodit, že napadené akty jsou nezákonné z důvodu jejich nepřiměřenosti. Nepřiměřenost spatřuje navrhovatelka v tom, že (i) počet nemocných či mrtvých osob v ČR je v porovnání s chřipkou minimální, a tedy není nutné tolik zasahovat do práv a svobod osob a (ii) vláda ČR by nemusela přistoupit k vyhlášení napadených aktů, pokud by v ČR byl dostatek zdravotnického materiálu, roušek a pokud by bylo prováděno množství testů srovnatelných s Jižní Koreou. Nad rámec těchto námitek navrhovatelka neuvádí v podstatě žádné skutečnosti, které by dokládaly nepřiměřenost přijatých opatření.
95. Tato argumentace navrhovatelky je v první řadě vnitřně rozporná. Navrhovatelka totiž na jednu stranu snižuje nebezpečí nemoci COVID-19 jejím přirovnáním k běžné chřipce, na kterou dle tvrzení navrhovatelky v sezonně onemocní 5 až 10 procent obyvatel ČR, na druhou stranu však napadá vládu ČR za to, že neprovedla výjimečná opatření, která nejsou v případě běžné chřipky potřeba (např. že vláda ČR nezajistila desetitisíce testů na COVID-19 a miliony roušek, které v případě epidemie chřipky nejsou potřeba, atp.).
96. Odpůrci jsou přesvědčeni, že není možné čekat na to, až počet osob infikovaných virem COVID-19 převyší počet infikovaných chřipkou v běžné sezoně, jak se zřejmě pokouší dovodit navrhovatelka. To zjevně dokládá fakt, že v Itálii zřejmě došlo k překročení kapacit zdravotnického systému za situace, kdy např. v zatím nejhůře postižené Lombardii bylo k 23. 3. 2020 dosaženo celkového počtu téměř 29 tisíc infikovaných, tj. méně než 0,3 % obyvatel (což by se prvému laickému pohledu mohlo zdát jako téměř zanedbatelné číslo).⁴⁵

⁴³ Odpůrci jsou připraveni tyto jinak z veřejných zdrojů ověřitelné údaje k případné výzvě soudu dále doložit.

⁴⁴ „Zákaz shromažďování funguje, ukázalo se na španělské chřipce“ (Novinky.cz, 11. 3. 2020, <https://www.novinky.cz/zahranicni/koronavirus/clanek/zakaz-shromazdovani-funguje-ukazalo-se-na-spanelske-chripce-40316310>, cit. 21. 3. 2020, přiloženo coby příloha č. 6).

⁴⁵ Istituto Superiore di Sanità [Itálie]: Integrated surveillance of COVID-19 in Italy. Dostupné online z: https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/bollettino/Infografica_23marzo%20ENG.pdf [cit. 24. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 27).

Rovněž Španělsko se ocitlo na samé hranici únosnosti zdravotního systému, a to tamější počet nakažených k 23. 3. 2020 nedosáhl ani desetiny procenta jeho obyvatel.⁴⁶ Důvod je zcela jednoduchý a pragmatický. Zatímco totiž při běžné chřipce je potřeba hospitalizovat pouze 1–2 % nakažených,⁴⁷ potřeba hospitalizace osob nakažených virem COVID-19 přesahuje 10 % nakažených (jak doloženo shora). **Oproti běžné chřipce je tedy v případě infekce COVID-19 potřeba hospitalizace přibližně sedminásobná a smrtnost více než dvaceti- až třicetnásobná.**⁴⁸ Argumentaci navrhovatelky, že napadené akty jsou nezákonné z důvodu jejich nepřiměřenosti proto, že k datu vyhlášení napadených aktů nebyl v ČR dostatečný počet infikovaných či mrtvých osob (porovnáním s běžnou sezónní epidemií chřipky), je tedy nutné rezolutně odmítnout. Zároveň je nutné si uvědomit, že všechna opatření se promítnou do epidemiologického vývoje se zpožděním v řádu dvou týdnů či více.

97. Nedůvodný je však i argument navrhovatelky, že napadené akty jsou nepřiměřené, a tedy nezákonné, protože by údajně ke zvládnutí šíření nákazy postačovalo, pokud by byl k dispozici dostatek zdravotnického materiálu (zejména roušek) a pokud by bylo prováděno plošné testování osob obdobně jako v Jižní Koreji.
98. V první řadě je třeba konstatovat, že nedostatek ochranných zdravotních pomůcek je celosvětovým problémem. Žádná země nyní nemá tolik ochranných zdravotních pomůcek, které jsou potřeba pro boj s postupující infekcí COVID 19. Pandemie COVID-19 je totiž celosvětově nejzávažnější pandemií od dob španělské chřipky a za posledních sto let se žádná epidemie či pandemie závažnosti pandemie COVID-19 vůbec nepřiblížila. Žádná země na světě nemá okamžitě k dispozici potřebné zdravotní pomůcky, které jsou potřeba pro zvládnutí šíření nemoci COVID-19 bez doplňujících opatření. Celosvětový nedostatek hmotných prostředků proti nákaze (roušky, testy) nemůže vést k tomu, že vláda ČR rezignuje na jiná opatření, která mohou obyvatele ČR ochránit.
99. To potvrzuje zejména WHO a doplňuje, že dodávky mohou trvat měsíce.⁴⁹ Jako příklad zemí, které čelí akutnímu nedostatku zdravotnického materiálu (zejména roušek), lze jmenovat např. tyto země: (i) USA, (ii) Rakousko, (iii) Slovensko, (iv) Polsko, (v) Belgie, (vi) Francie, (vii) Japonsko, (viii) Jižní Korea, (ix) Thajsko, (x) Švédsko, (xi) Velká Británie atd.⁵⁰

⁴⁶ World Health Organization. Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report – 63: Data as reported by national authorities by 10:00 CET 23 March 2020. Dostupné online z: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200323-sitrep-63-covid-19.pdf> [cit. 24. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 29).

⁴⁷ Centres for Disease Control and Prevention [USA]. Estimated Influenza Illnesses, Medical visits, Hospitalizations, and Deaths in the United States — 2018–2019 influenza season. Dostupné online z: <https://www.cdc.gov/flu/about/burden/2018-2019.html> [cit. 24. 3. 2020] (text přiložen coby příloha č. 1).

⁴⁸ Státní zdravotní ústav. Chřipka versus koronavirus - podobnosti a zásadní rozdíly, situace k 18.3.2020. Dostupné online z <http://www.szu.cz/tema/prevence/chripka-versus-koronavirus-podobnosti-a-zasadni-rozdily-k-18> [cit. 24. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 19).

⁴⁹ World Health Organization. Shortage of personal protective equipment endangering health workers worldwide. Dostupné online z: <https://www.who.int/news-room/detail/03-03-2020-shortage-of-personal-protective-equipment-endangering-health-workers-worldwide> [cit. 21. 3. 2020] (přiloženo coby příloha č. 2).

⁵⁰ Srov. ve vztahu k (i) USA: „The Latest Obstacle to Getting Tested? A Shortage of Swabs and Face Masks“ (The New York Times, 18. 3. 2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/18/health/coronavirus-test-shortages-face-masks-swabs.html>, cit. 21. 3. 2020, text přiložen coby příloha č. 17), (ii) Rakousku, Slovensku, Polsku, Belgii, Francii, Japonsku, Jižní Koreji a Thajsku „Česko není zdaleka jediné, kdo bojuje s nedostatkem roušek. Jak to vypadá jinde ve světě?“ (info.cz, 18. 3. 2020, <https://www.info.cz/svet/cesko-neni-zdaleka-jedine-kdo-bojuje-s-nedostatkem-rousek-jak-to-vypada-jinde-ve-svete-44616.html>, cit. 21. 3. 2020, text přiložen coby příloha č. 16), a to zejména následující: „Problémy má především Evropa, Rakušané začali šít roušky doma podobně jako Češi. Už předtím se přitom jejich

100. Bez ohledu na to, zda v České republice je či není dostatek zdravotnických pomůcek a z jakých důvodů dostupné zdravotnické pomůcky nepostačují v případě současného šíření viru COVID-19, však nepochybně bylo nezbytné a přiměřené vyhlášením napadených aktů omezit šíření viru COVID-19. Spekulace nad tím, zda a případně jakým způsobem a v jakém rozsahu bylo možno docílit lepší vybavenosti, je tedy pro posouzení zákonnosti napadených aktů zcela irelevantní.
101. Důvodná není ani argumentace navrhovatelky, že (a) napadené akty jsou nezákonné pro nepřiměřenost, protože šíření infekce by bylo možné zabránit plošným testováním jako v Jižní Koreji a Taiwanu, a nikoliv omezováním volného pohybu, zavřením škol a některých obchodů. K této námitce odpůrce č. 1 v první řadě uvádí, že testování v ČR probíhá obdobným způsobem, jako v desítkách jiných vyspělých zemí. V poměrném počtu testovaných osob na 100 tisíc obyvatel (dále jen „**protestovanost na COVID-19**“) byla totiž Česká republika podle dat uveřejněných na portálu Ourworldindata.org k 20.3.2020 na 24. místě z 61 porovnávaných zemí; menší protestovanost na COVID-19 měly k tomuto datu například Slovensko, Francie, Finsko, Rumunsko, Polsko, Spojené státy americké, Nový Zéland, Japonsko, či Nizozemsko.⁵¹ Zároveň je nutné zdůraznit, že od soboty 21.3.2020 má Česká republika k dispozici desítky tisíc testů na COVID-19. Menší protestovanost na COVID-19 v ČR je rovněž odrazem toho, že je v ČR nižší poměrný počet nakažených, a tedy ani není třeba provádět tolik testů jako v jiných zemích.
102. Z uvedených důvodů je tedy zjevné, že protestovanost na COVID-19 v ČR je srovnatelná s dalšími vyspělými zeměmi v EU a že ze strany vlády ČR nedošlo v tomto ohledu k žádným pochybením.
103. Přijetí argumentace navrhovatelky ohledně požadavku na plošné testování populace na COVID-19 by vedlo k absurdním důsledkům, totiž že by se ČR měla kontinuálně připravovat na testování jakékoliv nákazy dopředu. To však dost dobře není možné a realizovatelné. Přístup České republiky je v této věci srovnatelný s přístupem ostatních vyspělých zemí.

IV. Závěr

104. S ohledem na vše shora uvedené tímto odpůrci navrhuji, aby byl návrh odmítnut pro svoji nepřijatelnost, případně zamítnut pro svoji nedůvodnost.

vláda dostala do konfliktu s Berlínem, který si nechal roušky a respirátory, směřující do jiných zemí, zabavit. ... Velmi špatně dopadla Belgie, jež se stala obětí podvodu, když tamní vláda objednala ochranné pomůcky za pět milionů eur, ale nic nedorazilo. Nakonec doktorům nezbylo než vyzvat obyvatele, aby jim své roušky a respirátory darovali. ... Vyloženě zoufalá je situace ve Francii, kde některé nemocnice nemají ochranné pomůcky vůbec. ... Lepší není situace ani v některých asijských zemích. Japonsko omezilo počet ochranných masek na jednu za den na jednoho doktora. Jižní Korea bojuje s kritikou obyvatel, kteří ochranné pomůcky nemají. Doktoři jsou tam ale dobře zásobeni. V Thajsku vláda rovnou vyzvala obyvatele, aby si masky dělali doma sami. “, (iii) Švédsku „Swedish IKEA store finds 50,000 forgotten face masks, gives them to local hospital“ (Reuters, 17. 3. 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-ikea-masks/swedish-ikea-store-finds-50000-forgotten-face-masks-gives-them-to-local-hospital-idUSKBN2142YG>, cit. 24. 3. 2020, text příložen coby příloha č. 15]) a (iv) Velké Británii: oznámení Britské zubařské asociace označené „The face mask shortage“ a uveřejněné na <https://bda.org/advice/Coronavirus/Pages/face-mask-shortage.aspx> [cit. 24. 3. 2020] (příloženo coby příloha č. 26).

⁵¹ Srov. příloženou tabulku získanou z Ourworldindata.org (příloha č. 21). Srov. dále na dotyčném portálu zejm. stránky <https://ourworldindata.org/covid-testing> a <https://ourworldindata.org/coronavirus-testing-source-data> [cit. 21. 3. 2020].

V.
Správní spis

105. Z výše uvedeného se dále podává, že správní spis v předmětných věcech nebyl (a ani nemusel být) veden, a odpůrci jej proto nepředkládají, resp. jej ani nemohou předložit.

V Praze dne 25.3.2020

Vláda České republiky

Ministerstvo zdravotnictví České republiky

Ke sp. zn. MS v Praze 10 A 35/2020

SEZNAM PŘÍLOH K VYJÁDŘENÍ VLÁDY ČR A MZČR ZE DNE 25. 3. 2020

- Plná moc udělená vládou České republiky JUDr. Karlu Muzikáři, LL.M. (C.J.), advokátovi, ev. č. ČAK 08185 (přiložena k datové zprávě zasílané z datové schránky právního zástupce odpůrce č. 1)
- Plná moc udělená Ministerstvem zdravotnictví České republiky JUDr. Jiřímu Kindlovi, M.Jur., Ph.D., advokátovi, ev. č. ČAK 11677 (přiložena k datové zprávě zasílané z datové schránky právního zástupce odpůrce č. 2)
- Substituční plná moc udělená JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M. (C.J.), Mgr. Martinu Kramářovi, LL.M., advokátovi, ev. č. ČAK 09956 (přiložena k datové zprávě zasílané z datové schránky právního zástupce odpůrce č. 1)
- Důkazy (řazeny chronologicky; přiloženy k datové zprávě zasílané z datové schránky právního zástupce odpůrce č. 1, přičemž odpůrce č. 2 na ně též odkazuje):
 1. Centres for Disease Control and Prevention [USA]: Estimated Influenza Illnesses, Medical visits, Hospitalizations, and Deaths in the United States — 2018–2019 influenza season, 8. 1. 2020
 2. World Health Organization: Shortage of personal protective equipment endangering health workers worldwide, 3. 3. 2020
 3. Tisková zpráva Ministerstva zdravotnictví ze dne 10. 3. 2020 nadepsaná „Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví zakazují konání hromadných akcí nad 100 osob i výuku na školách“
 4. Aktualita vlády ČR ze dne 10. 3. 2020 nadepsaná „Stát kvůli šíření koronaviru zakázal kulturní, sportovní a společenské akce s účastí nad 100 osob, zavírají se školy“
 5. Článek „Merkelová: Koronavirem se může nakazit 70 procent Němců“, Novinky.cz, 11. 3. 2020
 6. Článek „Zákaz shromažďování funguje, ukázalo se na španělské chřipce“, Novinky.cz, 11. 3. 2020
 7. Přepis tiskové konference vlády ČR (ze dne 12. 3. 2020) konané v návaznosti na schválení nouzového stavu
 8. Aktualita vlády ČR ze dne 12. 3. 2020 nadepsaná „Vláda kvůli šíření nákazy koronavirem vyhlásila stav nouze a dále zpřísnila preventivní opatření“

9. Státní zdravotní ústav: Pandemie onemocnění vyvolaného novým koronavirem (COVID-19): zvýšený přenos v EU/EEA - šestá aktualizace RRA ECDC, 13. 3. 2020
10. Přepis tiskové konference vlády ČR (ze dne 14. 3. 2020) konané v návaznosti na přijetí Usnesení o omezení prodeje
11. Aktualita vlády ČR ze dne 14. 3. 2020 nadepsaná „Vláda posiluje preventivní opatření v souvislosti s koronavirem, uzavírá obchody a restaurace veřejnosti na dobu deseti dnů“
12. Přepis tiskové konference vlády ČR (z noci z 15. na 16. 3. 2020) konané v návaznosti na přijetí Usnesení o omezení pohybu
13. Aktualita vlády ČR z noci z 15. na 16. 3. 2020 nadepsaná „Vláda kvůli šíření epidemie koronaviru omezila volný pohyb osob na nezbytné minimum“
14. Studie Ferguson, N. M. a kol. (Imperial College London, COVID-19 Response Team): Report 9: Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID19 mortality and healthcare demand, 16. 3. 2020
15. Text článku „Swedish IKEA store finds 50,000 forgotten face masks, gives them to local hospital“, Reuters, 17. 3. 2020
16. Text článku „Česko není zdaleka jediné, kdo bojuje s nedostatkem roušek. Jak to vypadá jinde ve světě?“, info.cz, 18. 3. 2020
17. Text článku „The Latest Obstacle to Getting Tested? A Shortage of Swabs and Face Masks“, The New York Times, 18. 3. 2020
18. Text článku profesorů působících na Klinice infekčních nemocí 3. Lékařské fakulty UK Nemocnice Na Bulovce: Machala, L. a Beneš, J. Dodržujte karanténu a zachovejte klid. Lékaři z Bulovky vysvětlují, jak bojovat s koronavirem. *iRozhlas*, 18. 3. 2020
19. Státní zdravotní ústav: Chřipka versus koronavirus - podobnosti a zásadní rozdíly, situace k 18.3.2020
20. Český statistický úřad: Pohyb obyvatelstva – rok 2019, 20. 3. 2020
21. Datová tabulka získaná z Ourworldindata.org zachycující k 20. 3. 2020 protestovanost v 61 světových zemích
22. Text článku „Přehled testovaných léků na COVID19. Některé mají překvapivý úspěch“, Seznam Zprávy, 21. 3. 2020
23. Článek „Coronavirus is the most severe crisis since World War II, says Italian Prime Minister“, CNN, 22. 3. 2020
24. Článek „Německo zakáže setkávání více než dvou lidí“, Novinky.cz, 22. 3. 2020
25. World Health Organization: Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report – 62: Data as reported by national authorities by 23:59 CET 21 March 2020 (Situační zpráva Světové zdravotnické organizace ze dne 22. 3. 2020)

26. Oznámení Britské zubařské asociace označené „The face mask shortage“, aktualizace 23. 3. 2020
27. Istituto Superiore di Sanità [Itálie]: Integrated surveillance of COVID-19 in Italy, aktualizace 23. 3. 2020
28. Oznámení vlády Velké Británie ze dne 23. 3. 2020 nadepsané „Full guidance on staying at home and away from others“
29. World Health Organization. Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report – 63: Data as reported by national authorities by 10:00 CET 23 March 2020 (Situační zpráva Světové zdravotnické organizace ze dne 23. 3. 2020)
30. Ministerstvo zahraničních věcí ČR / Velvyslanectví ČR ve Vídni: Aktuální situace ke koronaviru v Rakousku, aktualizace 24. 3. 2020
31. Státní zdravotní ústav: Aktuální situace počtu onemocnění COVID-19 podle ECDC, aktualizace 24. 3. 2020