

## Městský soud v Praze

Roosveltova 16  
Brno 601 95

V Brně dne 1. 4. 2020

### Spisová značka: *nepředchází*

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

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

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

### Návrhu na zrušení:

- *mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 30. 3. 2020, č.j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN (Opatření omezující volný pohyb)*
- *mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 30. 3. 2020, č.j. Č. j.: MZDR 13361/2020-2/MIN/KAN (Opatření zakazující prodej zboží a služeb),*

1

### **spojený s návrhem na konstatování nicotnosti těchto opatření**

*Elektronicky*

#### *Přílohy:*

- *Plná moc*
- *Napadená akty*
- *Analýza k povaze opatření ministerstva zdravotnictví*

## I.

### Eventualita, že daná opatření jsou opatřeními obecné povahy

[1] Navrhovatelka napadá výše označená opatření pro jejich nezákonnost.

#### - K otázce, zda se jedná o opatření obecné povahy

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

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

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

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

[6] Navrhovatelka se domnívá, že napadaná opatření jsou opatřeními obecné povahy ve smyslu § 171 správního řádu a jako taková jsou přezkoumatelné ve správním soudnictví.

[7] Konkrétně navrhovatelka poukazuje především na zmíněné negativní vymezení opatření obecné povahy. Napadená opatření obecné povahy mají formálně podobu

usnesení vlády podle čl. 5 a 6 zákona o bezpečnosti, krizového opatření podle krizového zákona, resp. mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví podle § 80 odst. 1 písm. g) ZOVZ. Je zřejmé, že se v těchto případech **nejedná o správní rozhodnutí, nejedná se ale ani o právní předpis**, kterým může být pouze nařízení vlády a vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních orgánů.

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

[9] Konečně pak je možné poukázat rovněž na to, že ZOVZ (srov. zejm. § 94a), ale také krizový zákon (srov. § 9 odst. 3 písm. c)) výslovně počítají s formou opatření obecné povahy pro některá obdobná opatření. Konečně pak i odborná literatura dospívá k závěru, že vyhlášení stavu nouze či válečného stavu je opatřením obecné povahy (srov. Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha 2015: Wolters Kluwer, a. s. in informační systém ASPI): „*Po formální stránce je vyhlášení nouzového stavu (stejně jako vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu) tím, co teorie a procesní praxe i předpisy procesního správního práva nazývají opatřením obecné povahy.*“

[10] **Ostatně jiná obdobná opatření exekutivy jsou výslovně jako opatření obecné povahy také označována. Poukázat lze např. na příložené usnesení ze dne 15. března 2020 č. 221, nebo opatření vydávaná ministerstvem vnitra. Bylo by nelogické, pokud by opatření vydávaná ministerstvem zdravotnictví byla posuzována odlišně.**

3

## II.

### Aktivní procesní legitimace k napadení opatření obecné povahy

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

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

[12] Dle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. dána, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, a bude-li současně logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné

konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení (viz rozsudek NSS č.j. 2 As 187/2017-333, bod 38).

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

- zakázána možnost navštěvovat provozovny stravovacích služeb a je znemožněno využití celé řady dalších služeb
- podstatně omezen volný pohyb osob na území ČR

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

## II.2. K možnosti podrobit napadená opatření soudnímu přezkumu

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

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

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

[18] Ústavní zákon o bezpečnosti v čl. 5 odst. 4 stanoví, že „*Vláda o vyhlášení nouzového stavu neprodleně informuje Poslaneckou sněmovnu, která může vyhlášení zrušit*“. Zde se

jedná o kontrolu výkonné moci, která ovšem není nijak zvlášť efektivní, neboť vláda zpravidla bude mít v poslanecké sněmovně většinu (když si byla schopna zajistit většinu hlasů (důvěru) již po svém ustanovení). V současné situaci pak navrhovatelka poukazuje na to, že 41. schůze Poslanecké sněmovny byla ukončena a další jednání je naplánováno až na 14. dubna 2020. Tím spíše je nutno konstatovat zájem na soudním přezkumu napadených opatření.

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

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

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

5

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

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

***náhrady škody způsobené těmito instituty postupovat tak, jako by šlo o nezákonné rozhodnutí.***

[24] Předpokladem pro uplatnění odpovědnosti podle ZOŠ je, aby nezákonné rozhodnutí bylo nejprve pro nezákonnost zrušeno. Pokud bychom nepřipustili soudní přezkum napadených opatření, byl by znemožněn postup dotčených fyzických a právnických osob při uplatnění svých nároků podle ZOŠ. V podobné situaci již přitom ESLP konstatoval porušení Úmluvy ze strany ČR ve věci *Hanzelkovi proti České republice*, stížnost č. 43643/10, kde se jednalo o případ převzetí novorozence do péče zdravotnického zařízení na základě předběžného opatření, stěžovatelé spatřovali „zásadní problém v tom, že namítané předběžné opatření, které bylo považováno za správné a bylo záhy zrušeno, nebylo možné zrušit ani pro nezákonnost, ani na základě řádného opravného prostředku, a v důsledku toho jim bylo znemožněno domáhat se náhrady nemajetkové újmy podle § 8 zákona č. 82/1998 Sb.“ ESLP dospěl k závěru (odst. 84), že stěžovatelé neměli efektivní opravný prostředek, kterým by mohli uplatnit námitky porušení Úmluvy.

### III.

#### **Aktivní věcná legitimace**

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

[26] Navrhovatelka již výše uvedla, že napadená opatření se přímo dotýkají její právní sféry. Na toto zcela zřejmé vymezení nyní odkazuje. Drakonická napadená opatření se ostatně zásadním způsobem dotýkají všech oblastí života takřka každého občana ČR. Jak by se tedy asi mohly nedotýkat navrhovatelky?

### IV.

#### **Nezákonnost napadených opatření**

[27] Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá podle ustálené judikatury NSS v pěti krocích: za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření



obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98).

[28] V již citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264 NSS dovedil, že „V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, **může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 s. ř. s. úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu.** Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele.“

#### **IV.1. Nezákonnost spočívající v tom, že napadená opatření nebyla založena na doporučení Ústřední epidemiologické komise**

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

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

[30] ÚEK byla ministrem zdravotnictví svolána na den 27. 2. 2020. Jak je uvedeno na oficiálních webových stránkách Ministerstva zdravotnictví:<sup>1</sup> „Všichni přítomní, včetně zástupce WHO Srdana Matice, zdůraznili, že **je zcela klíčová připravenost nemocnic a zdravotníků, nejen v nemocnicích, ale i v terénu.** Ministerstvo zdravotnictví proto včera rozeslalo dopis všem lékařům, kde jsou jasné informace, jak v případě podezření na koronavirus postupovat. „Je nutné, aby vedení nemocnic instruovalo své zaměstnance. **Zajišťujeme pro zdravotníky také ochranné pomůcky, protože oni jsou ti v první linii a s největší pravděpodobností jako první přijdou do kontaktu s nakaženým člověkem. Dohlédneme na to, aby zdravotníci měli tyto pomůcky k dispozici, a**

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

**to nejen v nemocnicích, ale i praktici v terénu. Zdravotní péče je v případě rozšíření nákazy naprosto klíčová a musíme zajistit chod zdravotnických zařízení," doplnil ministr.** Jak je vidět, jako klíčové opatření ÚEK doporučila zajištění dostatku ochranných pomůcek pro zdravotníky.

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

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

[33] ÚKŠ je součástí struktury Bezpečnostní rady státu. Jeho hlavní devízou je, že zrychluje akceschopnost exekutivy při reakci na krizi. Zasedají v něm experti, kteří jsou na odborné diskuse připravení. V kompetenci má záchrannou, logistickou a informační agendu. Jeho hlavním úkolem je navrhnout vládě konkrétní opatření, o nichž pak kabinet pouze hlasuje. Vláda tak má uvolněné ruce pro politická rozhodnutí. Podle charakteru krizové situace jmenuje předseda vlády ČR a BRS, který rozhoduje o aktivaci ÚKŠ, předsedou ÚKŠ ministra vnitra nebo ministra obrany.

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

#### **IV.2. Nezákonnost spočívající ve zcela nedostatečném odůvodnění napadených opatření**

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

<sup>2</sup> Viz např. tisková zpráva Ministerstva zahraničních věcí [https://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti\\_a\\_media/tiskove\\_zpravy/x2020\\_02\\_17\\_ceska\\_republika\\_vysle\\_d\\_o\\_ciny\\_vladni.html](https://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/tiskove_zpravy/x2020_02_17_ceska_republika_vysle_d_o_ciny_vladni.html)



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

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

[38] Navrhovatelka je přesvědčena, že požadavky založené judikaturou NSS a ÚS nejsou v případě žádného z napadených opatření splněny. Přestože jsou ukládána zcela zásadní opatření, která zásadním způsobem omezují základní práva a svobody jednotlivců, odůvodnění napadených opatření je naprosto kusé a nedostatečné, není možné z nich zejména seznat, v čem spočívá naplnění zákonných ustanovení (např. v čem je splněna podmínka podle čl. 5 ZOB, podle kterého se musí jednat o pohromu, která ve „**značném rozsahu**“ **ohrožuje životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost. Z odůvodnění napadených opatření není možné seznat, proč byla zvolena právě tato opatření, zda byla zvažována jiná (mírnější opatření), apod. V případě opatření o vyhlášení nouzového stavu pak odůvodnění zcela absentuje, přestože byla zvolena maximální přípustná délka trvání daného opatření!** Je tak podle navrhovatelky možné dovést, že již na základě nedostatečného odůvodnění napadených opatření, je dána jejich nezákonnost.

[39] To platí tím spíše pro později vydaná a nyní napadaná opatření ministerstva zdravotnictví. **Analogicky lze poukázat na postup v rozporu s doktrínou tzv. zesílených důvodů, jak byla rozpracována v judikatuře Ústavního soudu** srov. zejména nálezy ze dne 12. 12. 2013 sp. zn. I. ÚS 2665/13 (N 217/71 SbNU 545), ze dne 4. 5. 2015 sp. zn. I. ÚS 217/15 (N 85/77 SbNU 247) nebo ze dne 14. 9. 2016 sp. zn. I. ÚS 2652/16]. Tato doktrína je založena na požadavku, aby v případě vzetí do vazby na základě ne zcela úplně či dostatečně zjištěného skutkového stavu (např. se nepodařilo vyslechnout všechny svědky či prověřit důkladně všechny důležité okolnosti) orgány činné v trestním řízení důkazní situaci při trvajícím podezření podložily dalšími důkazy ve prospěch pokračování ve vazebním stíhání. Nelze pouze mechanicky přebírat několik měsíců staré názory a ponechávat důkazní situaci v nejasnosti.

[40] To platí také v situaci nyní předkládané. **I pokud by snad bylo možné připustit přijetí opatření pouze se stručným odůvodněním daným krizovou situací, tak pokud dochází k prodlužování trvání omezení základních práv a svobod či**

**změnám režimu, je na místě již plně trvat na požadavku řádného odůvodnění kroků exekutivy.**

#### **IV.3. Překročení zákonného zmocnění při vydání napadených opatření v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví**

[41] Jak již navrhovatelka uvedla výše, postup exekutivy, která zrušila původní opatření vydaná vládou a nahradila je takřka totožnými opatřeními ministerstva, je účelový a je to ten nejhorší příklad svévole a zneužití práva. Soud by mu proto neměl poskytnout ochranu.

[42] **Snaha opírat nyní napadená opatření o § 69 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně veřejného zdraví, je nutno z hlediska překročení ústavních i zákonných mantinelů označit za ještě tristnější, než tomu bylo dosud.**

[43] Porovnáním ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) o ochraně veřejného zdraví s ostatními ustanoveními téhož zákona lze bez pochyby dovést, že zákonodárce nepředpokládal možnost, že ministerstvo na základě tohoto ustanovení bude oprávněno k tak razantním omezením ústavně zaručených práv a svobod, jaká představují napadená opatření. S ohledem na úpravu v ústavním zákoně o bezpečnosti České republiky a navazující úpravu nouzového stavu v krizovém zákoně je takový postup podle stěžovatelky zcela absurdní, jelikož postup pro vydávání takto rozsáhlých opatření je stanoven právě v těchto předpisech. Podle navrhovatelky nepředstavuje § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví dostatečné zákonné zmocnění, které by zakládalo pravomoc ministerstva vydat napadená opatření.

[44] Pro účely rozsáhlých krizových situací, jakou je i současná epidemie, existuje podle názoru navrhovatelky příslušná úprava v krizovém zákoně, který zmocňuje vládu k přijímání krizových opatření, kterými může zasáhnout do základních práv a svobod uvedených v § 5, přičemž je to vláda, která je za taková mimořádná a rozsáhlá opatření politicky odpovědná. Tento **postup ostatně vláda původně učinila, čímž sama uznala, že současná epidemie je krizovou situací vyžadující vyhlášení nouzového stavu a přijetí příslušných krizových opatření na vládní úrovni.** Jak to, že tedy nyní „postačuje“ postup podle zákona o ochraně veřejného zdraví?

[45] Vedle toho, že **ministerstvo k vydání napadených opatření nemá pravomoc,** jakož i toho, že pravděpodobným cílem tohoto postupu je obstrukce v řízení o návrhu na zrušení původních opatření, **spočívá jeho nezákonnost a protiústavnost i v tom, že vláda a ministerstvo se tímto postupem snaží znemožnit osobám, které jsou napadenými opatřeními dotčeny, domáhat se náhrady škody podle § 36 krizového zákona.** Vláda a ministerstvo tak výše popsáním způsobem obcházejí platnou právní úpravu o náhradě škody způsobené krizovými opatřeními, čímž protiústavně zasáhly do práva všech osob na území České republiky domáhat se stanoveným postupem svého práva u soudu, příp. jiného orgánu, zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny.

#### IV.4. Nezákonost spočívající v nepřiměřenosti přijatých opatření

[46] Judikatura NSS proporcionalitu vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu NSS chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva, a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98.

[47] Jak zdůrazňuje doktrína: „*Proporcionalita souvisí s ideou právního státu. Je právním nástrojem, pomocí něhož má být vláda donucována k dodržování práva obsaženého v zákonech. Zásahy státu by měly být minimální a nastupovat by měly jen tehdy, jsou-li nezbytné ve veřejném zájmu. Závažnost veřejného zájmu by měla být poměřována se zájmem, do kterého je zasahováno. Hledá se tedy jakási rozumná míra, přijatelný kompromis. Posuzuje se míra omezení ve vztahu k účelu omezení*“.<sup>3</sup>

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

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

[49] Navrhovatelka ani v nejmenším nezpochybňuje, že je v případě celosvětové nárůsty koronavirem na místě přijmout určitá opatření za účelem ochrany zejména starších či vážně nemocných osob. Podle navrhovatelky však nelze ani v jednom z těchto případů dospět k závěru, že by byly dány důvody pro vydání tak závažných opatření, které jsou

<sup>3</sup> Jana Janderová: Opatření obecné povahy a dodržování principu proporcionality. Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, dostupné z [https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/70081/OOP\\_a\\_dorzovani\\_principu\\_proporcionality.pdf?sequence=1&Allowed=y](https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/70081/OOP_a_dorzovani_principu_proporcionality.pdf?sequence=1&Allowed=y)

<sup>4</sup> Viz tamtéž.

předmětem tohoto návrhu. **Zásah způsobený napadenými opatřeními podle navrhovatelky není činěn v nezbytně nutné míře, není činěn nejšetrnějším ze způsobů; v případě posledních dvou napadených opatření pak není ani činěn nediskriminačním způsobem a není činěn s vyloučením libovůle.**

### **A. Nepřiměřenost Opatření omezujícího volný pohyb**

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

[51] Poukázat lze dále na plíživé rozšiřování povinností při zapojení bezpečnostních složek (viz článek: Ministerstvo zdravotnictví zakázalo cesty na chalupy a nařídilo lidem pobyt v místě bydliště)<sup>5</sup>: „*Zákaz cest mimo bydliště Ministerstvem zdravotnictví platí od úterý 24. března do 1. dubna a navazuje na předchozí nařízení vlády, která ale byla zrušena. Podle ministra vnitra Jana Hamáčka mají lidé zůstat doma a chodit jen na nákup a na chalupy nejezdit.*“

### **B. Nepřiměřenost Opatření zakazujícího prodej zboží a služeb**

[52] V případě tohoto opatření je zřejmá nahodilost stanovených zákazů, když není vůbec zřejmé, proč je zakázána činnost holičů a kadeřníků, ale již ne prodej tabákových výrobků či květinářství? Pokud se lidé budou potkávat v prodejnách potravin (stejně jako na poště a v lékárně), proč je potřebné jim zcela zakázat kadeřníka, manikúru a provoz kaváren a restaurací? Dané opatření je zjevně diskriminační pro řadu podnikatelských subjektů a postup odpůrce zde naplňuje znaky libovůle. Navrhovatelky se toto opatření přímo dotýká zejména jako konzumenta zboží a služeb, které nyní nemůže využívat. Postup exekutivy je ale především destruktivní pro přinejmenším statisíce podnikatelů v ČR.

[53] Jak se trefně ptá Lucie Kotlářová, ředitelka imunologické kliniky: „**Otázkou pouze je, jak k tomu dojde, zdali se k té kolektivní imunitě dopracujeme cestou ekonomicky destruktivních restrikcí, či šetrnější cestou. To bude možné vyhodnotit až po čase, ale mně osobně se zdá, že případné zničení ekonomiky této země je moc vysoká daň za kolektivní imunitu proti jednomu viru. Co**

<sup>5</sup> Ministerstvo zdravotnictví zakázalo cesty na chalupy a nařídilo lidem pobyt v místě bydliště. Česká justice. <https://www.ceska-justice.cz/2020/03/ministerstvo-zdravotnictvi-zakazalo-cesty-na-chalupy-a-naridilo-lidem-pobyt-v-miste-bydliste/>

***budeme dělat, až přijde další?*** Smysl vidím pouze v posílení celkové imunitní kondice populace." (Lidové noviny dne 28. 3. 2020)

## V.

### **Eventuální závěr o tom, že napadená opatření jsou nulitními rozhodnutími**

[54] Právní analýza, kterou navrhovatelka přikládá a na kterou tímto odkazuje, dospívá k závěru, že mimořádná opatření podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví nejsou zřejmě opatřeními obecné povahy, ale správními rozhodnutími. Pro tento závěr svědčí formulace § 69 odst. 2 zákona, které výslovně zmiňuje možnost podání odvolání proti daným opatřením.

[55] Analýza, jejíž závěry, jsou v tomto ohledu velmi přesvědčivé, poukazuje na to, že pokud je vůči opatřením předpokládána možnost odvolání, nejedná se o opatření obecné povahy, ale o správní rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu. „*Jedná se o individuální správní akt vztahující se k individuálně určené osobě nebo skupině osob, nelze jím tedy ukládat obecně závazné povinnosti, které se mají dodržovat na celém území státu, jak je tomu např. v mimořádném opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č.j. MZDR 12745/2020-1, které „zakazuje volný pohyb osob na území České republiky s výjimkou. ... Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ale nesplňuje ani jenom základní formální předpoklad, kterým je forma právního aktu omezujícího ústavně zaručené právo.*“ Uvádí se v analýze.

[56] Analýza dále rozvádí myšlenku, že pokud se mimořádná opatření týkají kteréhokoliv oprávnění vlády, upraveného v § 6 krizového zákona, „*kompetence Ministerstva zdravotnictví rozhodnout o těchto omezeních ve vztahu k neurčitému okruhu adresátů není dána. Takovéto obecně závazné nařízení přísluší toliko vládě, a to tak na základě § 6 krizového zákona, jako i samotného usnesení vlády České republiky č. 69/2020 Sb., o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky...*“, kterým si tuto pravomoc vyhradila“

Podle § 77 správního řádu

*(1) Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.*

*(2) Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního.*



(3) Pokud se důvod nicotnosti týká jen některého výroku rozhodnutí nebo vedlejšího ustanovení výroku, je nicotná jen tato část, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatního obsahu.

[57] **Těžko pak lze dospět k jinému závěru, než že akty ministerstva zdravotnictví, které nahrazují krizová opatření vlády, jsou nulitní (nicotné).**

[58] Podle § 76 odst. 2 soudního řádu správního „**Zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.** Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí.“

[59] Opatření ministerstva zdravotnictví budou podle všeho nicotná jak podle § 77 odst. 1 tak podle odst. 2 správního řádu.

[60] Jak argumentuje ve svém článku Lukáš Potěšil „**soudy ve správním soudnictví nebudou při vyslovování nicotnosti správních rozhodnutí omezeny jen ustanovením § 77 odst. 2, jež dává pravomoc nicotnost vyhlásit ve vztahu k důvodům v tomto ustanovením obsaženým. Soud tedy není omezen těmito ustanoveními, a to z důvodů vlastní úpravy pocházející ze s.ř.s. a jeho § 76 odst. 2, které mezi důvody nicotnosti prostě nerozlišuje. Soudy mohou, dle mého názoru vyslovovat nicotnost nadále podle všech důvodů, a to i z nedostatku věcné příslušnosti.**“

## VI.

### Návrh

[61] **Navrhovatelka navrhuje, aby Městský soud v Praze rozhodl tak, že se napadená opatření pro nezákonnost ruší nebo aby konstatoval nicotnost napadených opatření.**

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D.