

FAX: +33 (0)3 88413900
+33 (0)3 90 21 43 50

The Registrar
European Court of Human Rights
Council of Europe
67075 STRASBOURG CEDEX
FRANCE

Stěžovatelka: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Právní zástupce: David Zahumenský, advokát AK se sídlem tř. Kpt. Jaroše 1922/3,
602 00 Brno, tel. 00420608719535, e-mail
advokat@davidzahumensky.cz

“Rule 39. Urgent”

Návrh na vydání předběžného opatření

I. Východiska návrhu

[1.] Právní stát je páteří každé moderní ústavní demokracie. Je jedním ze základních principů vyplývajících ze společných ústavních tradic všech členských států Rady Evropy i EU a jako takový je jednou ze základních hodnot, na nichž jsou tyto mezivládní organizace založeny. Vedle demokracie a lidských práv je právní stát rovněž jedním ze tří pilířů Rady Evropy a je zakotven v preambuli evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Připomíná to rovněž článek 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU) i preambule Smlouvy a Listina základních práv EU. Proto je také podle článku 49 SEU respektování právního státu předpokladem pro členství v EU.

[2.] Belgie, Dánsko, Finsko, Francie, Německo, Řecko, Irsko, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko, Portugalsko, Španělsko a Švédsko zveřejnily dne 1. 4. 2020 prohlášení, ve

kterém vyjadřují obavy, aby krizová opatření v takto bezprecedentní situaci nebyla zároveň útokem na právní stát, demokracii a vládu práva.¹

[3.] „Potřebujeme společně překonat tuto krizi a společně prosazovat naše evropské hodnoty a principy. (...) Proto podporujeme Evropskou komisi ve sledování krizových opatření a jejich aplikace,“ uvádějí členské státy. Prohlášení uveřejnily například vlády Nizozemska nebo Belgie, Česká republika nebo Maďarsko však prohlášení nepodepsaly.

[4.] Ministerstvo obrany ČR navrhlo posílit pravomoci vlády v době ohrožení státu na úkor Parlamentu, uvedly 30. 3. 2020 večer ve společném článku deník Aktuálně.cz a týdeník Respekt. Ministr Lubomír Metnar (za ANO) v předkládací zprávě počítá s tím, že v případě neakceschopného Parlamentu by krizové rozhodování přešlo na vládu. A kdyby byla i ta nefunkční, rozhodoval by jen premiér.² V Maďarsku již došlo k tomu, že parlament fakticky předal biano šek na správu země vládě Viktora Orbána. Jakkoli v ČR se toto ještě formálně nestalo, vláda Andreje Babiše prostřednictvím svých výnosů zakázala občanům opustit zemi, omezuje jejich pohyb, nutí je nosit roušky i na absurdních místech, ničí podnikatele, zasahuje do voleb (viz usnesení Nejvyššího správního soudu, který ve vztahu k vládním opatřením prohlásil: „*Chránit je třeba nejen zdraví, životy a hospodářství, ale i demokratický ústavní a právní stát,*“). Vládní usnesení označuje za akt, který je nutné považovat za „natolik vadný, až je nicotný“.³

[5.] Stěžovatelka s odkazem na popis celé situace v příloženém formuláři na stížnost poukazuje na bezprecedentní porušování základních práv a svobod občanů prostřednictvím vládních výnosů, či dokonce opatření ministerstva zdravotnictví, která nejsou ani formálně publikována ve sbírce zákonů, jsou vydávána překotně, bez legisvakační lhůty. Dochází k naprostému popření principu předvídatelnosti práva. Přitom za porušení zákazů a příkazů stanovených opatřeními ministerstva zdravotnictví je možné uložit pokutu až ve výši 2 miliony Kč (na § 80 navazuje § 92n, odst. 1, písm. b) a odst. 3, písm. a))⁴

[6.] Současně podle stěžovatelky zcela selhává systém demokratické kontroly, který by měla vykonávat poslanecká sněmovna. Ta se rozhodla nesetkávat pouhý den předtím, než byl nouzový stav vyhlášen. Následně projednala poslušně ve stavu legislativní nouze návrhy zákonů předložené vládou, aniž by se jakkoli vyjádřila k vážnému ústavněprávnímu deficitu vyhlášení nouzového stavu, na který upozornila řada právníků a ústavněprávních expertů. Následně pak sněmovna prodloužila nouzový stav bez toho, aby vláda předložila jakýkoli plán, podle kterého postupuje. „*Nikdo z nás nemá detailní*

¹ <https://www.government.nl/documents/diplomatic-statements/2020/04/01/statement-by-belgium-denmark-finland-france-germany-greece-ireland-italy-luxembourg-the-netherlands-portugal-spain-sweden>

² https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-v-cesku-metnar-pravomoci_2003311102_pj

³ https://www.ceska-justice.cz/wp-content/uploads/2020/04/0019_Opst_1900012_20200401133907_20200401140014_prevedeno.pdf

⁴ <https://www.ceska-justice.cz/2020/03/pokuta-3-miliony-za-poruseni-opatreni-proti-koronaviru-co-rika-zakon/>

plán s postupnými cíli. Jediný, kdo má plán, je ten virus,“ uvedl v den prodloužení nouzového stavu do 30. 4. 2020 vicepremiér a ministr vnitra, který stojí v čele Ústředního krizového štábu.⁵

[7.] Postup, kterým jsou vydávána opatření vlády a je měněn jejich právní režim, efektivně brání soudnímu přezkumu ze strany správních soudů (viz příložený formulář na stížnost). Stěžovatelka si dovolí i zde dokázat na tiskovou zprávu nestátní neziskové organizace Liga lidských práv ze dne 30. 3. 2020:

"Městský soud v Praze dnes odmítl návrh dvou navrhovatelů a nastávajících rodičů na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví, kterým se zakazuje přítomnost otců u porodu. Stejně tak odmítl vydat předběžné opatření, kterým by vybrané porodnici nařídil umožnit přítomnost navrhovatele u porodu své partnerky za splnění hygienických podmínek kladených na personál. Liga lidských práv považuje odmítavé usnesení soudu za skandální, protože se soud zcela odmítl zabývat lidskoprávní argumentací navrhovatelů a odepřel jim soudní ochranu.

Minulý týden navrhovatelé podali návrh ke správnímu soudu na zrušení zákazu přítomnosti otce u porodu a na vydání předběžného opatření, ke kterému se podle našich informací připojily na naši výzvu desítky dalších rodičů. Hned na druhý den po podání návrhu ministerstvo původní opatření, proti kterému návrh směřoval, zrušilo a nahradilo novým opatřením se stejným zákazem, ale s výjimkami pro zvláště zranitelné ženy. Přestože advokát Ondřej Pecák na tuto skutečnost obratem reagoval doplněním návrhu na zrušení i nového opatření, soud situaci využil k tomu, aby se návrhu „zbavil“.

[8.] Jak stěžovatelka uvedla ve formuláři na stížnost, z nahlížení do spisu dne 15. 4. 2020 zjistila, že Ústavní soud její stížnost ze dne 26. 3. 2020 ještě ani nezaslal vládě k vyjádření. Těsně před odesláním tohoto návrhu pak bylo na stránkách serveru Česká justice byly zveřejněny informace⁶ o tom, že stížnost stěžovatelky má být podle návrhu soudce zpravodaje příští týden odmítnuta:

„Napadá-li stížnost vyhlášení nouzového stavu vládou podle čl. 6 odst. 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, který vyhlásila svým usnesením ze dne 12. března 2020 č. 194 z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2), pak je zde spatřována absence kompetence ÚS rozhodnout.

Má se totiž jednat o výjimečný, jedinečný a politický akt, jehož přezkum není možný ani ve správním soudnictví, ani v řízení před ÚS. Jeho vyhlášením totiž podle názoru

⁵ <https://echo24.cz/a/SzbD9/nikdo-z-nas-nemuze-mit-detailni-plan-tvrdi-hamacek-jediny-kdo-ma-plan-je-podle-nej-virus>

⁶ <https://www.ceska-justice.cz/2020/04/us-bude-pristi-tyden-rozhodovat-o-nouzovem-stavu-jirsa-navrhuje-stiznost-odmitnout/>

zpravodaje nedochází k zásahu do žádného z Ústavou zaručených práv, je toliko pouhým rámcem, v němž se pak exekutiva pohybuje a rozhoduje.

V případě napadených následných aktů vlády, jejichž právní forma je nejasná, a které s odkazem na nouzový stav a zákon o krizovém řízení mj. omezovaly pohyb osob, má soudce zpravodaj za to, že se jedná o právní předpis svého druhu. V tomto případě ovšem stěžovatelka nespĺnila podle soudce zpravodaje podmínky k podání návrhu na zrušení předpisu podle zákona o ÚS.

V případě navazujících mimořádných opatření ministerstva zdravotnictví z 23. března, které navazovaly na ona vládní usnesení, je ústavní stížnost podle zpravodaje Jirsy předčasná. Jedná se totiž o aktu charakteru opatření obecné povahy, které podléhají přezkumu ve správním soudnictví a stěžovatelka podle soudce zpravodaje dosud nevyčerpala tyto možnosti soudní ochrany."

[9.] Je tak nanejvýš pravděpodobné, že ani Ústavní soud neposkytne právům stěžovatelky ochranu, těžko by to ostatně mohl učinit bez toho, aby zaslal její stížnost vládě k reakci.

[10.] Senát tak se svým kritickým postojem (přiložené usnesení ze dne 18. 3. 2020) zůstává osamocen.

[11.] J. Elkind ve své knize o předběžných opatřeních uvádí, že „hranice zatímní ochrany definuje zoufalství.“⁷ Stěžovatelka je jako občanka státu Rady Evropy již zcela zoufalá z toho, jak jsou den za dnem více popírána a znevažována základní práva a svobody nejen jí, ale milionů občanů České republiky. Extrémní ohrožení demokracie a právního státu, které od přistoupení České republiky k Úmluvě nemá obdobu, podle stěžovatelky vyžaduje neprodlený zásah ze strany Soudu. Co když již zítra bude nařízena karanténa na všech soudech i v Parlamentu? Co když bude nařízena karanténa na soudech? Co vše si vláda ještě dovolí, když pro ni již zřejmě neplatí žádné limity?

II. Shrnutí popisu skutkového stavu a argumentace

[12.] Dne 12. 3. 2020 bylo vládou ČR podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR (dále jen „zákon o bezpečnosti“) přijato usnesení č. 69, kterým byl vyhlášen na dobu od 14.00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů nouzový stav. Ten byl následně poslaneckou sněmovnou prodloužen až do 30. 4. 2020.

[13.] Dne 15. 3. 2020 bylo vládou ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona přijato usnesení č. 215 o přijetí krizového opatření, kterým vláda s

⁷ ELKIND, Jerome B. Interim protection: a functional approach. Boston: Nijhoff, 1981, s. 258.

účinností ode dne 16. března 2020 od 00:00 hod. do dne 24. března 2020 do 6:00 hod zakazuje volný pohyb osob na území celé České republiky jen s několika výjimkami.

[14.] Toto opatření bylo usnesením vlády zrušeno usnesením vlády ze dne 23. 3. 2020 č. 279, kterým bylo současně rozhodnuto takto: Vláda bere na vědomí mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č.j. MZDR12745/2020-1, kterým bylo prodlouženo omezení volného pohybu osob až na výjimky a kterým bylo nařízeno omezení pohybu na veřejně dostupných místech a omezení kontaktů, a to na dobu do dne 1. dubna 2020 do 6:00 hod.

[15.] Dne 23. 3. 2020 přijalo Ministerstvo zdravotnictví ČR mimořádné opatření č.j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN, kterým byl fakticky převzat text Krizového opatření ze dne 15. 3. 2020, ovšem nyní na základě § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

[16.] Exekutiva změnila právní režim s cílem 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. Že toto skutečně bylo cílem exekutivy potvrdili její čelní představitelé:

[17.] *„My jsme to učinili právě proto, že se objevovaly různé spekulace, a vždycky v každé takovéto krizové době, já si to pamatuju z dob povodní, máte vedle těch slušných lidí, kterých je zaplatřpánbůh většina, máte černé pasažéry. A vůči těm samozřejmě stát se vymezí, to znamená, že my jsme chtěli zamezit těm nejednoznačným výkladům, proto je to podle zdravotnického zákona,“ uvedla v ČT Alena Schillerová.*

[18.] *„Tak pokud samozřejmě vycházíme z toho principu, že ta opatření, která jsou v rámci zákona číslo 258 jsou podle jiného režimu, tak opravdu tady není ten režim, kdy je možné žádat náhradu. Ten je podle krizových zákonů a v tomto případě na toto se nevztahuje,“ potvrdil výklad exekutivy v TV Prima předseda Ústředního krizového štábu Roman Prymula. (Viz příložený článek publikovaný na stránkách serveru Česká justice.)*

[19.] Platnost Mimořádného opatření ze dne 23. 3. 2020 skončila dne 1. 4. 2020 a toto bylo nahrazeno obdobným opatřením Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 30. 3. 2020, č.j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN (Mimořádné opatření ze dne 30. 3. 2020). To pak zase bylo nahrazeno opatřením ministerstva zdravotnictví ze dne 6. 4. 2020, Č. j.: MZDR 15190/2020-4/MIN/KAN. Toto mimořádné opatření se vydává "s účinností od 11. dubna 2020 od 0:00 hod do konce nouzového stavu".

[20.] Podle čl. 6 odst. 1 zákona o bezpečnosti (ZOB) *„Nouzový stav se může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Podrobnosti stanoví zákon.“*

[21.] Opatření o vyhlášení nouzového stavu v rozporu s výslovným textem čl. 6 odst. 1 ZOB neobsahuje vymezení, „*kteřá práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních prářav a svobod omezují a kteřé povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají“.*

[22.] Zde lze poukázat na analýzu⁸ z pera advokáta a místopředsedy České advokátní komory Tomáše Sokola: „*Neříkám, že to je principiálně špatně, naopak, skutečně mohou nastat a také již nastaly situace, kdy není možné svolávat Parlament a vláda musí mít v ruce instrumenty k operativnímu řešení nečekaných situací. To ale nic nemění na tom, že tento instrument dává výkonné moci velice silný mandát pro nejzásadnější zásahy do občanských prářav. Z toho důvodu se domnívám, že není možné, aby to, co v tomto usnesení o vyhlášení nouzového stavu má být, tedy vymezení prářav, kteřá se omezují, bylo někde jinde, v jiném prářvním předpise. A to i kdyby k vyhlášení tohoto následujícího prářvního předpisu měla vláda dostatečnou legitimaci, což, jak budu dovozovat, ani nemá. A i kdyby k vyhlášení tohoto „doplňku“ došlo těsně po vyhlášení usnesení o nouzovém stavu.*

Podle mého názoru musí být již v tomto předpise o vyhlášení nouzového stavu jasně deklarováno, jaká prářva budou omezena. ...

To, co pak může následovat v nějakých dalších opatřeních vlády, již je faktická realizace tohoto průřlomu do vymezených občanských prářav, například karanténními opatřeními, ...

Teprve je-li vyhlášen nouzový stav, může vláda podle jiného prářvního předpisu, tedy podle zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona (dále také jen „kriz. zák.“) přijímat krizová opatření. Jinak řečeno, pro přijetí krizového opatření spočívajícího například v omezení pohybu osob, je nezbytné, aby před tím existovalo platné a účinné usnesení o nouzovém stavu.

[23.] Prestižní komentář nakladatelství Wolters Kluwer publikovaný v ASPI, je v tomto směru dosti striktní a uvádí: „*Čl. 6 stanovuje rigidní pravidla pro vyhlášení nouzového stavu. **Bez splnění náležitostí, které jsou v odst. 1 a 2 uvedeny, by vyhlášení nouzového stavu mělo být zrušeno Poslaneckou sněmovnou. Pokud se tak nestane, je možné chápat, podle autorů tohoto komentáře, od doby skončení jednání Poslanecké sněmovny o problému (co může být i nereagování na oznámení o vyhlášení stavu) vyhlášení nouzového stavu jako nulitní.***“ Stěžovatelka dále přikládá podrobnou analýzu připravenou akademiky.⁹

[24.] Pokud jde o to, že opatření jsou nyní vydávána ministerstvem zdravotnictví, prářvníci se neshodují, zda se jedná o opatření obecné povahy, nebo rozhodnutí. Přikládaná analýza,¹⁰ jejíž závěry, jsou v tomto ohledu velmi přesvědčivé, poukazuje na

⁸ <https://advokatnidenik.cz/2020/03/23/mistopredseda-cak-tomas-sokol-o-nouzovem-stavu-a-jeho-ucinnosti/>

⁹ https://www.davidzahumensky.cz/wp-content/uploads/2020/04/analiza_nouzovy_stav.pdf

¹⁰ https://www.davidzahumensky.cz/wp-content/uploads/2020/04/analiza_MZDR.pdf

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 nespĺňuje ani jenom základní formální předpoklad, kterým je forma právního aktu omezujícího ústavně zaručené právo.“. Uvádí se v analýze, kterou stěžovatelka přikládá a na kterou odkazuje.

[25.] 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“

[26.] Podle § 77 správního řádu je takové rozhodnutí nutno považovat za nulitní (nicotné).

[27.] **Stěžovatelka namítá, že je v rozporu s Čl. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě porušováno její právo na svobodu pohybu.** Vláda vyhlásila nouzový stav bez toho, aby podle zákona o bezpečnosti ČR specifikovala, jaká základní práva a svobody se omezují. Nebyla tedy dodržena stanovená procedura pro omezení základních práv. Stěžovatelka namítá, že nemá efektivní prostředek nápravy porušení svých základních práv a svobod.

[28.] **Ostatně, vláda nevyužila ani stanoveného postupu, aby podle čl. 15 derogovala po dobu vyhlášení nouzového stavu jakákoli práva zaručená Úmluvou a jejími protokoly.**

[29.] Povinností Soudu je dle článku 19 Úmluvy též prostřednictvím výkladu Úmluvy zajišťovat plnění přijatých závazků vysokými smluvními stranami (*Salah proti Nizozemsku*, č. 8196/02, rozsudek ze dne 6. července 2006, § 69). V daném případě není pochyb, že stěžovatelka je přímo a osobně dotčena na svých právech tím, že nemá možnost pohybovat se dle své volby. Stěžovatelka se tak může považovat za oběť **namítaného porušení a má aktivní legitimaci k podání stížnosti k Soudu.**

[30.] **Jakkoli by snad mohlo být za epidemie omezení základních práv na místě, pokud jde o chřipku, epidemický práh se v ČR pohybuje mezi 1 600 až 1 800 nemocnými na 100 000 obyvatel.¹¹ To znamená, že o epidemii by se jednalo v**

¹¹ <http://www.khsova.cz/obcanum/otazky-chripka>

případě, kdy by bylo v české populaci alespoň 160 000 nakažených. S Covid jsme právě překročili 6 000, obdobná je situace také v jiných státech. Daná opatření jsou tak naprosto předčasná a je těžko možné je chápat jinak, než jako zneužití moci ze strany exekutivy, a to tím spíše, když exekutiva nedodržela ústavně a zákonem stanovenou proceduru pro vyhlášení nouzového stavu a omezení základních práv a svobod.

[31.] Soud již konstatoval, že požadavek předvídatelnosti a kvality zákona je formulován proto, aby každá osoba mohla - v případě potřeby za pomoci znalých poradců - přizpůsobit své chování (srov. *rozhodnutí Amann proti Švýcarsku*, § 56, nebo *Rotaru proti Rumunsku*, § 55). Způsob vydávání opatření exekutivy prostřednictvím opatření ministerstva zdravotnictví je chaotický, zmatečný a neodpovídá požadavkům předvídatelnosti zákona.

[32.] Stěžovatelka poukazuje na rozsudek ze dne 23. února 2017 ve věci č. 43395/09 – *De Tommaso proti Itálii*, kde Velký senát Soudu jednomyslně rozhodl, že nejasnost a nepředvídatelnost italské právní úpravy týkající se zvláštního policejního dohledu uloženého osobě považované za hrozbu společnosti představovala porušení svobody pohybu zaručené v článku 2 Protokolu č. 4.

[33.] K podmínce přiměřenosti Soud ve své judikatuře připomněl, že čím přesvědčivější je zdůvodnění obecných opatření, tím menší význam je nutno přikládat jejich individuálním dopadům (*Animal Defenders International proti Spojenému království*, č. 48876/08, rozsudek velkého senátu ze dne 22. dubna 2013, § 109). Stěžovatelka namítá, že opatření exekutivy jsou zcela nedostatečně odůvodněna.

[34.] Závazný Pandemický plán České republiky¹² konstatuje, že v případě sezónní epidemie běžné chřipky onemocní 5 až 10 % obyvatelstva (v podmínkách ČR tedy zhruba pět set tisíc až jeden milion obyvatel). Vláda nepostupuje podle schválené Pandemického plánu a rozsáhle porušuje své povinnosti (viz příložené trestní oznámení podané manželi Zahumenskými).¹³

III. Návrh

[35.] **Stěžovatelka navrhuje, aby Soud vydal předběžné opatření, kterým vládě ČR zakáže omezovat svobodu pohybu stěžovatelky prostřednictvím opatření bez patřičného zákonného zmocnění a přikáže vládě respektovat svobodu pohybu stěžovatelky na území ČR bez nepřiměřených omezení.**

¹² https://www.mzcr.cz/verejne/dokumenty/pandemicky-plan-ceske-republiky_5520_5.html

¹³ https://www.davidzahumensky.cz/wp-content/uploads/2020/04/200306-oznameni_fin.pdf