

Městský soud v Praze

Slezská 2000/9

120 00 Praha 2-Vinohrady

V Brně dne 20. 4. 2020

Spisová značka: *nepředchází*

Navrhovatel: **Mgr. Vendula Zahumenský, Ph.D.,** Lidická 700/19, Veveří,
602 00 Brno

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

Návrhu na zrušení opatření:

1

USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 6. dubna 2020 č. 387 (150/2020 Sb.).

**spojený s eventuálním návrhem na konstatování
nicotnosti tohoto opatření**

a návrhem na vydání předběžného opatření

Elektronicky

Přílohy:

- Plná moc
- Napadený akt
- Analýza k nouzovému stavu

Dané opatření je vydáno za situace prodloužení nouzového stavu poslaneckou sněmovnou dne 8. 4. 2020. Navrhovatel ovšem namítá, že nouzový stav nebyl vyhlášen platně (nedošlo k vymezení práv a svobod, které se omezují v souladu s čl. 6 odst. 1 zákona o bezpečnosti České republiky) a také s ohledem na to, že nebyl podroben brzkému přezkumu ze strany poslanecké sněmovny, je nutno jej považovat za nulitní (viz např. právní názor podrobně vyargumentovaný advokátem Tomášem Sokolem),¹ je nutné konstatovat, že nouzový stav není platný a není ani možné vydávat krizová či nouzová opatření. **Opatření vydávaná vládou i ministerstvem jsou buď neplatná a jako nezákonná mají být zrušena, případně prohlášena za nulitní.** S ohledem na to, jakým způsobem jsou zcela mimo ústavní a zákonný rámec vydávána, rušena a znovu vydávána opatření exekutivy, kdy jsou vážným způsobem omezována práva a svobody občanů, se **navrhovatel dovolává okamžitého zásahu soudu vydáním předběžného opatření.** Ostatně Nejvyšší správní soud už poukázal na vydávání rozhodnutí exekutivy mimo pravomoc a působnost orgánů moci výkonné - č.j. Pst 19/2019 – 12.²

2

Lze poukázat také na to, že vláda od počátku nepostupovala podle Pandemického plánu ČR, přestože má povinnost takto postupovat (Podle vyhlášky č. 473/2008 Sb., (příloha č. 5, čl. 7, bod 3) „V případě objevení se nové varianty chřipkového viru se postupuje podle Pandemického plánu České republiky...“). Navíc k prodloužení nouzového stavu došlo bez toho, aby exekutiva předložila jakýkoli plán (ministr vnitra dokonce uvedl, že „jediný, kdo má plán, je virus“).³

Nutno je poukázat také na to, že pokud jde o chřipku, epidemický práh⁴ se v ČR pohybuje mezi 1 600 až 1 800 nemocnými na 100 000 obyvatel. To znamená, že o epidemii by se jednalo v 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. Do vyhlášení epidemie, natož pandemie, by tedy mělo být ještě opravdu daleko.

OMEZIT MOŽNOST OPUSTIT HRANICE ČR NESMÍ STÁTNÍ MOC VYDAT NIKDY A ZA ŽÁDNÝCH OKOLNOSTÍ, NATOŽ ABY TO UČINILA EXEKUTIVA.

¹ <https://advokatnidenik.cz/2020/03/23/mistopredseda-cak-tomas-sokol-o-nouzovem-stavu-a-jeho-ucinnosti/>

² Rozhodnutí je dostupné zde https://www.ceska-justice.cz/wp-content/uploads/2020/04/0019_Opst_1900012_20200401133907_20200401140014_prevedeno.pdf

³ <https://denikn.cz/336069/jediny-kdo-ma-plan-je-virus-vlada-snemovnu-nepresvedcila-nouzovy-stav-prodlouzila-jen-do-konce-dubna/>

⁴ <http://www.khsova.cz/obcanum/otazky-chripka>

I.

[1] Navrhovatel napadá výše označené 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 navrhovatel 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)*“.

3

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

[7] Konkrétně navrhovatel 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 přiložené 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.**

4

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 navrhovatele

[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 částí 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] **Navrhovatel tvrdí, že je jako fyzická osoba nacházející se na území ČR dotčen na svých právech napadeným opatřením**, neboť je omezena jeho možnost opustit území ČR. Při porušování příkazu hrozí značná pokuta (podle zákona o ochraně veřejného zdraví až do výše 2 miliony Kč).

II.2. K možnosti podrobit napadená opatření soudnímu přezkumu

[14] 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.r.š. Pokud je naplněna zákonná definice (jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy), je dána přezkumná pravomoc soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197, publ. pod č. 1717/2008 Sb. NSS). Soudní řád správní výslovně v § 101a a násl. stanoví podmínky pro soudní přezkum opatření obecné povahy, pokud jsou tyto naplněny, je nutno soudní přezkum umožnit.

[15] Dále je potřeba konstatovat, že napadené opatření je potřeba považovat z podstaty za zcela výjimečná, neboť umožňuje zásahy do základních práv a svobod občanů, která v intencích demokratického právního státu jinak nejsou přípustná. Z principu dělby moci a jejich vzájemných „brzd a vyvažování“ vyplývá, že exekutiva musí být při uplatňování závažných opatření limitována.

[16] 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 navrhovatel 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.

[17] 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.

[18] 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 napadené opatření je na základě návrhu navrhovatele možné podrobit soudnímu přezkumu.

[19] Jakkoli toto přímo nesouvisí s otázkou aktivní legitimace, je podle navrhovatele nutno připustit možnost jednotlivce navrhopvat 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.

[20] 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).

[21] 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.*“

[22] 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

[23] 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.).*”

[24] Navrhovatel již výše uvedl, že napadené opatření se přímo dotýká jeho právní sféry. Na toto zcela zřejmé vymezení nyní odkazuje. Drakonické napadená opatření se ostatně zásadním způsobem dotýkají každého občana ČR.

[25] *Navrhovatel ještě je schopen pochopit i opatření na vnějších hranicích republiky, je schopen pochopit karanténu po příjezdu, nebo provedení testu na vlastní náklady, ale co vůbec nechápe, je zákaz vycestování z republiky ven, a hlavně nechápe, na základě čeho je tento zákaz vydán. Na jeho osobu nebylo vydáno soudní rozhodnutí o omezení pohybu, vlastní platný cestovní pas a pokud splní podmínky pro vstup do jiného státu, proč mu v tom naše vláda brání? Čím tuto republiku a její obyvatele ohrožuje za jejími hranicemi? Jsme součástí EU a Schengenského prostoru, na základě čeho je navrhovateli bráno právo se po tomto prostoru volně pohybovat, pokud s tím jiný členský stát nemá problém?*

7

IV.

Nezákonnost napadených opatření

[26] 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).

[27] V již citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264 NSS dovodil, 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 vyplývající z toho, že není možné omezit možnost vycestovat

[28] Jak ve své analýze uvedl ústavní právník Jan Wintr: „I jiná opatření vlády mají sporný zákonný základ a nemusí být přiměřená. Podle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona lze nařídit „zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území...“, **ale může být vymezeným územím území celé ČR (pro vstup cizinců a pro volný pohyb všech osob)? Anebo dokonce celý svět (pro zákaz vycestovat)? Ta vymezování „území celé ČR“ a „celý svět“ patrně zákonodárce v roce 2000 na mysli neměl**, jenže zákonodárce asi nepočítal s celosvětovou epidemií. Nouzový stav je vyhlášen „pro území ČR“, je tedy sporné, zda může regulovat chování na území jiných států. Osobám nacházejícím se na území ČR zákazy v rámci nouzového stavu ukládat lze, při širokém výkladu krizového zákona možná může být vymezenou oblastí i oblast mimo území ČR, těžko ale celý svět. **Pochybná je i proporcionalita zákazu vycestovat, protože není nezbytný pro ochranu zdraví na území ČR.**“⁵

[29] Navrhovatel poukazuje na to, že postup, který exekutiva přijala, je *ultra vires*. Demokratický stát nemůže nařídit zákaz vycestování, neboť existují země, kde má vstup povolen a dokonce je v nich nákaza v menší míře.

[30] **Odkázat lze na usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Pst 19/2019 - 12, který ve vztahu k vládním opatřením prohlásil: „Chránit je třeba nejen zdraví, životy a hospodářství, ale i demokratický ústavní a právní stát,“.** Vládní usnesení NSS označuje za akt, který je nutné považovat za „natolik vadný, až je nicotný“.⁶

IV.2. Nezákonnost vyplývající z toho, že nicotné je také vyhlášení nouzového stavu

[31] Navrhovatel poukazuje na to, že v rámci vyhlášení nouzového stavu nebyl respektován čl. 6 odst. 1 ZOB, podle kterého „Nouzový stav se může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymežit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu

⁵ Jan Wintr. Přehled problémů a rizik spojených s nouzovým stavem a krizovými opatřeními vlády (k 24. 3. 2020). Dostupné z <https://www.wintr.cz/>

⁶ https://www.ceska-justice.cz/wp-content/uploads/2020/04/0019_Opst_1900012_20200401133907_20200401140014_prevedeno.pdf

se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Podrobnosti stanoví zákon."

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

[33] Jak patrně, **Opatření o vyhlášení nouzového stavu žádné takové „vymezení“ ani cokoliv tomu i jen podobného neobsahuje.** Zde lze poukázat na analýzu z pera advokáta 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 práv. Z toho důvodu se domnívám, že **není možné, aby to, co v tomto usnesení o vyhlášení nouzového stavu má být, tedy vymezení práv, která se omezují, bylo někde jinde, v jiném právním předpise. A to i kdyby k vyhlášení tohoto následujícího právního 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 práva budou omezena. Tedy například právo shromažďování, právo svobody pohybu, právo nedotknutelnosti osoby a nedotknutelnosti obydlí atd.

To, co pak může následovat v nějakých dalších opatřeních vlády, již je faktická realizace tohoto průlomu do vymezených občanských práv, například karanténními opatřeními, omezením provozu restaurací atd. Současná konstrukce nouzového opatření a navazujících krizových opatření, ovšem obsahuje pouze tuto technickou stránku omezení ústavních práv, nikoliv však jejich předchozí výčet. V tomto se tedy s Janem Wintrem neshoduji. A zjevně shodný názor jako já má již zmiňovaný komentář ASPI.

Existuje další důvod, proč podle mého názoru nelze absenci vymezení sistovaných práv v usnesení o vyhlášení nouzového stavu zhojit usnesením vlády o krizových opatřeních. Konstrukce průlomu do ústavních práv je postavena na oprávnění vlády, primárně vyhlásit nouzový stav. To se děje podle zmiňovaného zákona o bezpečnosti ČR.

Teprve je-li vyhlášen nouzový stav, může vláda podle jiného právního 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.⁷

[34] Komentář k tomuto ustanovení 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.** **Jestliže je nulitní vyhlášení nouzového stavu, musí být nulitní také opatření, která jsou podle krizového zákona vydána.**

IV.3. Nezákonnost spočívající ve zcela nedostatečném odůvodnění napadeného 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.**“

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

[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 dovodit, že v případě napadených opatření, které byly přijaty vládou, resp. ministerstvem, je **důvodné trvat na řádném odůvodnění, jakož i splnění dalších formálních požadavků.** Ústřední orgány státní správy disponují rozsáhlým aparátem úředníků a odborníků, kteří mohou zajistit bezvadné splnění všech zákonných požadavků.

⁷ Místopředseda ČAK Tomáš Sokol: O nouzovém stavu a jeho účinnosti. Advokátní deník. Dostupné z <https://advokatnidenik.cz/2020/03/23/mistopredseda-cak-tomas-sokol-o-nouzovem-stavu-a-jeho-ucinnosti/>

[38] 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).

[39] Závazný Pandemický plán České republiky⁸ 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 trestní oznámení podané manželi Zahumenskými).⁹

[40] Navrhovatel je přesvědčen, že požadavky založené judikaturou NSS ESLP a ÚS nejsou v případě napadeného 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 navrhovatele možné dovodit, že již na základě nedostatečného odůvodnění napadených opatření, je dána jejich nezákonnost.

[41] 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.

[42] 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.**

⁸ https://www.mzcr.cz/verejne/dokumenty/pandemicky-plan-ceske-republiky_5520_5.html

⁹ https://www.davidzahumensky.cz/wp-content/uploads/2020/04/200306-oznameni_fin.pdf

IV.4. Nezákonnost spočívající v nepřiměřenosti přijatého opatření

[43] 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.

[44] 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*“.¹⁰

[45] 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.¹¹

¹⁰ 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&isAllowed=y

¹¹ Viz tamtéž.

[46] Odst. 2 čl. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě zní: „Každý může svobodně opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní.“

[47] Opětovně lze odkázat na již citovanou analýzu J Wintra: **„Pochybná je i proporcionalita zákazu vycestovat, protože není nezbytný pro ochranu zdraví na území ČR.“**¹²

[48] Stěžovatel poukazuje na to, že postup, který exekutiva přijala, je nepřiměřený. Demokratický stát nemůže nařídít zákaz vycestování, neboť existují země, kde má vstup povolen a dokonce je v nich nákaza v menší míře. Pochopil by maximálně (pokud by pro to ale byly epidemiologické důvody), kdyby po návratu do ČR byla nařízena karanténa z důvodu prevence šíření.

[49] **Zásah způsobený napadeným opatřením podle navrhovatele není činěn v nezbytně nutné míře, není činěn nejšetrnějším ze způsobů; není ani činěn nediskriminačním způsobem a není činěn s vyloučením libovůle.**

V.

Návrh vč. návrhu na vydání předběžného opatření

[50] **Navrhovatel navrhuje, aby Městský soud v Praze rozhodl tak, že se napadené opatření pro nezákonnost ruší nebo aby určil, že napadené opatření je nicotné.**

13

Navrhovatel dále navrhuje, aby soud bezodkladně vydal předběžné opatření, kterým rozhodne takto:

Vládě ČR se zakazuje bránit navrhovateli ve svobodném opuštění území České republiky; vládě ČR se přikazuje zajistit stěžovateli podmínky pro svobodné opuštění území ČR.

Navrhovatel

¹² Jan Wintr. Přehled problémů a rizik spojených s nouzovým stavem a krizovými opatřeními vlády (k 24. 3. 2020). Dostupné z <https://www.wintr.cz/>