

## **Městský soud v Praze**

Roosveltova 16  
Brno 601 95

V Brně dne 29. 3. 2020

### **Spisová značka: *nepředchází***

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

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

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

## **Návrh na zrušení opatření obecné povahy:**

- *mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 23. 3. 2020, č.j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN (Opatření omezující volný pohyb)*
- *mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 23. 3. 2020, č.j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN (Opatření zakazující prodej zboží a služeb)*

1

*Elektronicky*

### *Přílohy:*

- *Plná moc*
- *Napadená opatření obecné povahy*
- *Další opatření exekutivy, která jsou výslovně označována jako opatření obecné povahy*

## I. Úvod

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

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

[3] Advokát Václav Vlk ve svém článku „**Česko má první oběť koronaviru. Ústavní systém**“ uvedl: „Česká vláda překročila pomyslnou mez v našem ústavním systému a začala se chovat způsobem, který ohrožuje demokracii. ...“ Poukázat lze rovněž na text ústavního právníka Zdeňka Koudelky *Vir a demokracie*. (Blog Zdeňka Koudelky ze dne 15. 3. 2020, <http://blog.aktualne.cz/blogy/zdenk-koudelka.php?itemid=36087>).

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

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

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

[7] Dne 18. března 2020 se Senát projevil jako bojovník jako první instituce pojmenoval přesně a bez příkras to, co právě teď na národu páchá exekutiva. V rámci 324. usnesení senátu bylo konstatováno toto:

- 1) krize související s pandemií koronaviru je vážná a bude mít dalekosáhlé ekonomické a sociální dopady na celou společnost;
- 2) vláda nevyužila všechny prostředky ke zvládnutí situace, podcenila komunikaci a tím podryla důvěru v instituce státu a v jejich schopnost obstát v náročných situacích;
- 3) předseda vlády ČR oddaloval nasazení zákonných standardních mechanismů krizového řízení a nepostupoval v souladu s právním řádem ČR, zejména se zákonem č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení tím, že včas neaktivoval ústřední krizový štáb;

[8] Jak je možné, že senát zůstal v tomto stanovisku osamocen? Jak je možné, že poslanecká sněmovna zcela rezignovala na svou roli kontrolora exekutivy?

[9] Navrhovatelka si je jistá, že jsou stále platná slova ústavní soudkyně Kateřiny Šimáčkové a že se na ně bude soud při rozhodování ohlížet. Na otázku: "**Znovu bych se vrátil k vašemu příspěvku v Komunistickém právu v Československu. Napsala jste, že se komunistický režim dostal k moci „politickým pučem podle legálních pravidel, byl ustaven i díky trhlinám a chybám v předchozím právním řádu či nedostatečnému zavedení demokratických regulí po předchozím totalitním režimu.“ Existuje zde i dnes tato hrozba?**" odpověděla: „**Je dobré si uvědomovat, že sebelepší pravidla jsou zneužitelná či zrušitelná a že ani demokratický právní stát, který je tím nejméně špatným způsobem vládnutí, které si lidstvo zatím vyzkoušelo, nám nebude fungovat, když se o něj nepříčiníme. Demokracie i právní stát znamená každodenní práci, na kterou nesmíme ani jako představitelé státu, ani jako občané či právníci nikdy rezignovat. A i snahy v jiných zemích o změnu politického režimu z liberální demokracie či velké zásahy do nezávislosti justice, bez níž právní stát není funkční, je obyvateli příslušných zemí přijímán prostě proto, že se lidé rozzlobili na chyby svých elit, na špatnou práci soudců a prokurátorů, na nefunkční stát či na to, že jsme na ně a jejich problémy zapomněli.**"<sup>1</sup>

## II.

### Napadená opatření obecné povahy a vztah k probíhajícímu řízení sp. zn. 10 A 35/2020

[10] Navrhovatelka odkazuje na řízení, které je zdejší soudem projednáváno pod sp. zn. 10 A 35/2020. Jak se v daném řízení navrhovatelka již vyjádřila podáním ze dne 29. 3. 2020, k nutnosti podat samostatný návrh proti nyní napadaným opatřením, ji vedl pouze **postup exekutivy, která se pouze snaží zmařit možnost přezkumu opatření, která vydává a vyhnout se odpovědnosti.**

<sup>1</sup> Kateřina Šimáčková: Náš stát bude přesně takový, jaký si ho zasloužíme. VŠEHRD. [https://www.vsehrd.cz/clanek-viktorin/katerina-simackova-nas-stat-bude-presne-takovy-jaky-si-ho-zaslouzime\\_fff448b3-4c87-4a52-95dd-cb752ded6fc3](https://www.vsehrd.cz/clanek-viktorin/katerina-simackova-nas-stat-bude-presne-takovy-jaky-si-ho-zaslouzime_fff448b3-4c87-4a52-95dd-cb752ded6fc3)

[11] Jak uvedl ústavněprávní expert Jan Wintr ve své analýze: „**Zvláště je v této souvislosti třeba varovat před jakýmkoli snahami bránit soudům v kontrole těchto vládních opatření.** K tomu vláda zatím nesáhla, zatím ministerstvo spravedlnosti jen doporučilo soudům nekonat ústní jednání.“<sup>2</sup>

[12] Toto bohužel již není pravda. Zřejmě právě v souvislosti s navrhovatelkou podanou žalobou, když zdejším soudem byl zvolen velmi rychlý postup a již na den 27. 3. 2020 bylo nařízeno jednání, jakož i v souvislosti s tím, jak se začaly objevovat informace o tom, že podle § 36 krizového zákona nese stát odpovědnost za škodu způsobenou v důsledku přijatých krizových opatření, se exekutiva uchýlila k nesmírně zavrženíhodnému postupu.

[13] Vláda v tichosti zrušila původní Krizové opatření ze dne 15. 3. 2020 a prostřednictvím Opatření omezujícího volný pohyb změnila pravidla hry (obdobně též pokud jde o druhé napadené opatření). V důsledku toho došlo k odročení původně nařízeného jednání na neurčito a k nutnosti podat tuto novou žalobu.

[14] Přímá návaznost nově přijatých opatření ministerstva zdravotnictví a opatření vlády vyplývá přímo z postupu odpůrce č. 1. Ten dne 23. 3. 2020 nejen, že zrušil např. Mimořádné opatření ze dne 15. 3. 2020, ale současně bylo vládou přijato usnesení č. 279 o přijetí krizového opatření:

*Vláda*

*I. bere na vědomí*

*1. mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č.j. MZDR 12745/2020-1, 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] Z tohoto postupu je zřejmá provázanost obou opatření (analogický postup vláda zvolila také u omezení prodeje a služeb).

[16] **Vláda a ministerstvo takto postupovali 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, 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.

[17] **Že toto skutečně bylo cílem exekutivy potvrdili její čelní představitelé<sup>3</sup>:**

<sup>2</sup> Jan Wintr. Přehled problémů a rizik spojených s nouzovým stavem a krizovými opatřeními vlády (k 24. 3. 2020). Dostupné z <https://www.wintr.cz/>

<sup>3</sup> Vláda svým postupem chce zamezit sporům o odškodnění, potvrdila ministryně financí Schillerová. Česká justice. <https://www.ceska-justice.cz/2020/03/vlada-svym-postupem-chce-zamezit-sporum-odskodneni-potvrdila-ministryne-financi-schillerova/>

„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 zaplaťpánbůh 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.

„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.

**[18] Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy může být státní moc uplatňována jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika demokratickým právním státem a podle čl. 9 odst. 2 Ústavy je změna podstatných náležitostí demokratického právního státu nepřipustná.**

[19] Za jeden ze základních principů právního státu je pak nutné považovat i princip právní jistoty. Vláda a ministerstvo shora popsaným postupem, jakož i neustálými změnami krizových opatření v posledních týdnech, tento princip v podstatě zcela negovaly, neboť v množství krizových a mimořádných opatření je mimořádně obtížné se zorientovat. To má zásadní negativní vliv na základní práva a svobody všech osob na území České republiky.

[20] Ostatně proti podobným postupům se ESLP vymezil už v případě *Pressos Compania Naviera a další proti Belgii* (rozsudek ze dne 20. 11. 1995, č. 17849/91). Zde se řada vlastníků lodí z různých států domáhala náhrady škody po Belgii. Tvrdili, že chybami belgických lodivodů, kteří vedli jejich lodě do ústní řeky Schelde, došlo k poškození jejich lodí. Lodivodi byli belgičtí veřejní zaměstnanci a o přičitatelnosti škody belgickému státu tedy nebylo pochyb. V reakci na řadu žalob o náhradu škody však Belgie přijala novelu zákona o plavbě, kterou mimo jiné retrospektivně (30 let nazpět) vyloučila jakoukoli odpovědnost státu za pochybení způsobená lodivody. Za aplikace této novely pak belgické vnitrostátní soudy většinu žalob vlastníků lodí zamítly. ESLP konstatoval, že nárok na náhradu škody vzniká již okamžikem, kdy došlo ke škodné události. Stěžovatelé tak měli legitimní očekávání, že jejich situace bude posuzována právě podle právní úpravy platné v okamžiku vzniku dané události.<sup>4</sup>

[21] Z hlediska postupu exekutivy je možné poukázat **nejen na překročení pravomocí ze strany Ministerstva zdravotnictví a snahu vyhnout se v průběhu vyhlášeného nouzového stavu odpovědnosti za škodu, ale rovněž na snahu znemožnit či ztížit rozhodování soudu o podaném návrhu na zrušení opatření obecné povahy.** Jedná se o situaci analogickou, jako když se ministerstvo financí pokusilo bezprecedentním způsobem zamezit ústavnímu přezkumu napadeného právního předpisu ze strany

<sup>4</sup> KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. 1696 s. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-365-3.

Ústavního soudu v otázce právní úpravy nájemného ze strany v rozporu s ustanovením čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky (viz nálezy ze dne 20. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02 a související judikaturu Ústavního soudu).

[22] **Již tehdy náměstek ministerstva financí bez uzardění do médií prohlásil, že na takovém postupu nevidí nic špatného, když uvedl: „Byla to trochu kulišárna.“<sup>5</sup>**

[23] Podle soudce Ústavního soudu Vojtěcha Cepla bylo hlavní snahou státu zabránit projednávání, aby nezazněla různá odůvodnění oprávněnosti či neoprávněnosti regulace nájemného. „Ministerstvo se snaží celou diskusi zamést pod rohožku,“ uvedl soudce.<sup>6</sup>

[24] Advokát Zdeněk Koudelka postup exekutivy komentuje takto: *„Žalobou na vládu se chtějí bránit lidé, kteří nesouhlasí s tím, že změnila zákazy, které je poškozují, z režimu vládního nouzového krizového řízení, kde stát hradí škodu, na rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví dle zákona o ochraně veřejného zdraví, kde je náhrada škody problematictější. Připomíná to jednání Ministerstva financí v roce 2002, kdy zrušilo cenový výměr o nájmu z bytu, jenž byl napaden u Ústavního soudu, a vydalo nový se stejným obsahem. Ústavní soud tuto hru na slepou bábu zarazil a, na základě návrhu na zrušení původního rozhodnutí, zrušil i nové.“<sup>7</sup>*

[25] Navrhovatelka je tak přesvědčena, že je nejen nutné, aby soud velmi rychle posoudil důvodnost podané žaloby, ale rovněž aby nyní zahajované řízení bylo spojeno s řízením sp. zn. 10 A 35/2020. **Postup, ke kterému se exekutiva uchýlila, je zjevným obcházením práva a soud by to měl při svém rozhodování zohlednit.**

6

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

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

[27] 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*

<sup>5</sup> Zdroj: IDNES - [https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/soud-zrusil-ministersky-trik-s-najemnym.A021120\\_164933\\_ekonomika\\_ven](https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/soud-zrusil-ministersky-trik-s-najemnym.A021120_164933_ekonomika_ven)

<sup>6</sup> Zdroj: IDNES - [https://www.idnes.cz/finance/banky-a-sporeni/stat-si-pojistil-regulaci-najmu.A021118\\_222637\\_fi\\_osobni\\_klu](https://www.idnes.cz/finance/banky-a-sporeni/stat-si-pojistil-regulaci-najmu.A021118_222637_fi_osobni_klu)

<sup>7</sup> Advokát a nouzový stav. Názory aktuálně. <http://blog.aktualne.cz/blogy/zdenk-koudelka.php?itemid=36296>

materiálně, tj. zda tento naplňuje **oba pojmové znaky opatření obecné povahy (tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů)**".

[28] 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**".

[29] 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.***“

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

- *mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 23. 3. 2020, č.j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN (Opatření omezující volný pohyb)*

- *mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 23. 3. 2020, č.j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN (Opatření zakazující prodej zboží a služeb)*

7

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

[31] 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.

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

[33] 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 opatřeními 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.“

[34] **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.**

## II.

### Aktivní procesní legitimize

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

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

[36] Dle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, aktivní legitimize k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. dána, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, a bude-li současně logicky 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).

[37] **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

[38] To, že jsou ženy krizí vyvolanou nezodpovědnými kroky vlády více zatíženy ženy, vyplývá i z článku zveřejněného dnes na Noviky.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

[39] 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.

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

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

[42] 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.

[43] 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.

[44] 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.

[45] Jakkoli toto přímo nesouvisí s otázkou aktivní legitimace, je podle navrhovatelky 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.

[46] 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).

[47] 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.***“

[48] 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 námítky porušení Úmluvy.

### III.

#### Aktivní věcná legitimace

[49] 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.).*“

[50] Navrhovatelka již v odst. 19 tohoto návrhu výše uvedla, že napadená opatření se přímo dotýkají její právní sféry. Na toto zcela zřejmé vymezení nyní odkazuje. Drakonická napadená opatření se ostatně zásadním způsobem dotýkají všech oblastí života takřka každého občana ČR. Jak by se tedy asi mohly nedotýkat navrhovatelky?

### IV.

#### Nezákonnost napadených opatření

[51] 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).

[52] V již citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264 NSS dovedl, 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

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

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

[54] ÚEK byla ministrem zdravotnictví svolána na den 27. 2. 2020. Jak je uvedeno na oficiálních webových stránkách Ministerstva zdravotnictví:<sup>8</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 to nejen v nemocnicích, ale i praktici v terénu. Zdravotní péče je v případě rozšíření nákazy naprosto klíčová a musíme zajistit chod zdravotnických zařízení,**“ doplnil ministr.*“ Jak je vidět, jako klíčové opatření ÚEK doporučila zajištění dostatku ochranných pomůcek pro zdravotníky.

[55] Toto ovšem nebylo naplněno a jak víme z médií, ochranné pomůcky vláda pro české zdravotníky v dostatečné míře nezajistila (přitom vláda schválila opakovaně zaslání mnoha tun zdravotnického materiálu do Číny).<sup>9</sup>

[56] 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 nakažová komise součástí Ústředního krizového štábu“. Pokud nebyla splněna opatření doporučená dne 27. 2. 2020 ze strany ÚEK, později již ÚEK ani nebyla svolána ÚEK,

<sup>8</sup> [https://www.mzcr.cz/dokumenty/na-ministerstvu-zdravotnictvi-zasedla-kvuli-koronaviru-ustredni-epidemiologicka-18596\\_1.html](https://www.mzcr.cz/dokumenty/na-ministerstvu-zdravotnictvi-zasedla-kvuli-koronaviru-ustredni-epidemiologicka-18596_1.html)

<sup>9</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)

přestože zákon předpokládá, že by se měla stát součástí Ústředního krizového štábu, lze postup směřující k vydání napadených opatření hodnotit jako nezákonný.

[57] ÚKŠ je součástí struktury Bezpečnostní rady státu. Jeho hlavní devízou je, že zrychluje akceschopnost exekutivy při reakci na krize. 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.

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

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

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

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

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

[62] Navrhovatelka je přesvědčena, že požadavky založené judikaturou NSS 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 dovodit, že již na základě nedostatečného odůvodnění napadených opatření, je dána jejich nezákonnost.

[63] To platí tím spíše pro později vydaná a nyní napadaná opatření ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020. **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.

[64] 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**

[65] 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.

[66] **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.**

[67] Porovnáním ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) o ochraně veřejného zdraví s ostatními ustanoveními téhož zákona lze bez pochyby dovodit, 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.

[68] 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?

[69] 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. Nezákonnost spočívající v nepřiměřenosti přijatých opatření

[70] 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.

[71] 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>10</sup>

[72] 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>11</sup>

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

## A. Nepřiměřenost Opatření omezujícího volný pohyb

[74] 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

<sup>10</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>11</sup> Viz tamtéž.



výjimky činí dané opatření reálně nevymahatelným. Neodůvodněně a nepřiměřeně je zasahováno rovněž do práva navrhovatelky na ochranu soukromého a rodinného života.

[75] 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>12</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

[76] 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.

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

## V.

### Návrh

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

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D.

<sup>12</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/>