

Mgr. Patrik Ticháček
Policie České republiky Holice
zástupce vedoucího obvodního oddělení
JUDr. Lenka Scheu, Ph.D.
Policejní akademie České republiky v Praze
Fakulta bezpečnostního managementu
Katedra veřejnoprávních disciplín

Uplatnění institutu opatření obecné povahy v rámci první vlny šíření koronaviru v ČR v roce 2020

1. Shrnutí stavu a právní rámec

Od února 2020 je celý svět zasažen koronavirovou pandemií.¹ Šíření nebezpečného viru SARS-CoV-2 se v masovém měřítku nevyhnulo ani České republice. S ohledem na rychlost šíření viru způsobujícího onemocnění covid-19,² jeho vysokou infekčnost spojenou s vyšší mírou hospitalizovaných osob a neposlední řadě i vyšší smrtností nežli u jiných obdobných onemocnění, znamenající riziko kolapsu systému zdravotnické péče v České republice, musely orgány veřejné moci v České republice přijmout od jara 2020 řadu opatření, často spojených se zásahy do osobních práv a svobod svých občanů.

Zda lze do Listinou chráněných práv a svobod zasahovat a do jaké míry, může být určeno pouze zákonem. Lze dovodit, že při zvládnutí krizových situací,³ které postihují značnou část obyvatelstva, vždy dochází ke střetu několika významných společenských zájmů. Na jedné straně jde o ochranu osobních svobod a práv člověka, na druhé straně pak stojí ústavně uložená povinnost státu chránit životy, zdraví a majetkové hodnoty občanů.⁴ Že jde „*expressis verbis o výjimečnou ústavní povinnost státu*“ uvádí například Gerloch.⁵ Základní roli při zvládnutí krizových stavů zasahujících chráněné zájmy ve značném rozsahu má tedy stát.

¹ Pandemie je epidemie velkého rozsahu, která se šíří napříč státy a kontinenty. Dostupné z: <https://www.pandemie.cz/co-je-to-pandemie>.

² Onemocnění covid-19 je způsobeno novým typem koronaviru s odborným označením SARS-CoV-2. V České republice byly první tři případy nákazy novým koronavirem prokázány 1. března 2020. Dostupné z: <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19--napoveda>.

³ Krizový, též mimořádný stav, je legislativně upraven v čl. 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky: „*Je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy České republiky nebo ve značném rozsahu vnitřní pořádek a bezpečnost, životy a zdraví, majetkové hodnoty nebo životní prostředí anebo je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně, může se vyhlásit podle intenzity, územního rozsahu a charakteru situace nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav.*“

⁴ Čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. „*Zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu.*“

⁵ GERLOCH, Aleš; HŘEBEJK, Jiří a Vladimír ZOUBEK. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 77. ISBN 978-80-7380-423-7.

Vedle zákona o bezpečnosti ČR (dále jen ZBČR),¹ který pouze vymezuje mimořádný stav a zároveň dává státu efektivní nástroj v boji s určitou vnitřní i vnější hrozbou, avšak blíže užití tohoto nástroje (v našem případě nouzového stavu) neupravuje a odkazuje na další právní úpravu, disponuje český právní řád řadou dalších institutů, které může v určité míře k eliminaci šíření pandemií či dalších zdravotních hrozeb uplatnit, vždy však se zachováním přiměřenosti zásahu do práv a svobod osob, v mezích stanovených ústavním pořádkem ČR. Nutno dodat, že ke zvládnutí pandemie způsobené onemocněním covid-19, využil stát na jaře 2020 institut nouzového stavu dle ZBČR. Nouzový stav byl pro celé území České republiky vyhlášen od 12. března 2020 do 17. května 2020. V další vlně šíření onemocnění covid-19 vyhlásila vláda nouzový stav dne 5. října 2020, který trval až do půlnoci 11. dubna 2021. Poslední, nouzový stav byl vyhlášen dne 26. 11. 2021, a to na dobu trvání 30 dnů.

1.1 Krizový zákon a krizová opatření

Výše bylo zmíněno, že stát disponuje mnoha právními prostředky ke zvládnutí určitých druhů mimořádných stavů a situací. Významným je z tohoto pohledu krizový zákon,² který již konkretizuje nejen působnost a pravomoc státních orgánů, stejně jako orgánů územní samosprávy, ale zároveň již vymezuje práva a povinnosti právnických i fyzických osob v souvislosti s řešením krizové situace. Nadto, po nezbytně dlouhou dobu a v nezbytně nutném rozsahu, umožňuje exekutivě omezit taxativně vyjmenovaná práva jak fyzických, tak právnických osob. Vedle omezení práv může vláda coby vrcholný orgán exekutivy mající hlavní odpovědnost za ochranu životů a zdraví obyvatel, v době nouzového stavu prostřednictvím krizových opatření v nezbytném rozsahu a době některé činnosti nařizovat či zakazovat, stejně jako ukládat určité povinnosti. Rozhodnutí ve formě krizových opatření mají být zveřejněna tak, aby se s jejich obsahem seznámil co nejširší okruh osob, tedy v hromadných informačních prostředcích.³ Pro jejich vyhlášení platí stejné podmínky jako pro vyhlášení zákona. Účinky těchto krizových opatření nastávají okamžikem uvedeným v rozhodnutí.⁴

V případě krizových opatření přijatých v době nouzového stavu v roce 2020 bylo na místě podrobněji zkoumat, zda se nemůže jednat o formu opatření obecné povahy (dále jen OOP), neboť lze spatřovat určité materiální prvky typické pro opatření obecné povahy, jako je určitá míra konkrétnosti předmětu regulace a často neurčitý okruh adresátů, kterých se OOP dotýká.⁵ Uvedenou problematikou se již zabýval ÚS, který v několika svých usneseních konstatoval, že krizová opatření vydávaná podle krizového zákona nejsou OOP, ale jde o jiný právní předpis. K tomuto závěru dospěl

¹ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., ústavní zákon o bezpečnosti České republiky, ze dne 29. 5. 1998.

² Zákon č. 240/2000 Sb., zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

³ Současná praxe je nicméně taková, že vedle sdělovacích prostředků jsou hojně využívány zejména oficiální webové stránky Vlády ČR a příslušných ministerstev.

⁴ Podrobný výčet možných omezení práv, oprávnění a povinností včetně způsobu publikace rozhodnutí o krizových opatřeních je uveden v § 5 až § 8 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

⁵ Některá krizová opatření přijatá vládou se obsahově zcela shodovala s mimořádnými opatřeními MZ ČR přijatých dle zákona o ochraně veřejného zdraví.

ÚS po přezkoumání jak formální, tak materiální povahy krizových opatření. ÚS konstatoval, že „*akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy, neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, jenž zmocňuje k jejich vydání, budou vždy primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem, ledaže by v některém z takových řízení Ústavní soud dospěl k závěru, že uvedený akt má být napříště posuzován podle svého materiálního pojetí, tedy kupříkladu jako opatření obecné povahy.*“¹ Z hlediska formálního (absence konkrétního označení správního aktu jako opatření obecné povahy ve zvláštním zákoně) i z hlediska materiálního (absence konkrétního předmětu regulace) tak lze s takovým rozhodnutím ÚS vyjádřit souhlas. K tomu je však nutné uvést, že předmětné usnesení nevyjadřuje všeobecnou shodu celého pléna ÚS, který o ústavní žalobě rozhodoval. Disentní stanovisko vyjádřil například Vladimír Sládeček. V odůvodnění svého odlišného názoru odchylnujícího se od usnesení uvádí, že vládu stejně jako prezidenta republiky nelze za správní orgán považovat, a tedy postupy dle správního řádu se na jejich činnost neuplatňují. Z toho pak dovozuje, že by vůbec k rozboru, zda jsou krizová opatření vydávána jako jiný právní předpis nebo jako opatření obecné povahy, nemělo docházet, neboť takový rozbor je s ohledem na výše uvedené bezpředmětný. K obdobnému názoru se ve svém odůvodnění odlišného stanoviska kloní i další soudce ÚS Jan Filip. Ten rovněž vyjadřuje odlišný názor nad podřazením krizových opatření pod jiné právní předpisy.²

1.2 Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví ČR dle zákona o ochraně veřejného zdraví

Krizová opatření vlády přijímaná dle krizového zákona, jak bylo řečeno výše, nelze považovat za OOP. Jiná situace však panuje v případě **mimořádných opatření** vydávaných jak MZČR a krajskými hygienickými stanicemi, tak i orgány územní samosprávy na úrovni krajů i obcí.

V oblasti ochrany veřejného zdraví, která je blíže upravena v zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen ZoVZ), je postaveno MZ ČR do role ústředního orgánu státní správy v oblasti ochrany a podpory veřejného zdraví. Ve výčtu činností uvedených v § 80 odst. 1 tohoto zákona nechybí pravomoc MZ ČR nařizovat při výskytu epidemií a nebezpečí jejího vzniku mimořádná opatření. Co lze považovat z právního hlediska v souvislosti s těmito mimořádnými opatřeními za podstatné je skutečnost, že dle § 94a uvedeného zákona jsou tato mimořádná opatření výslovně označena za OOP. Výslovné označení OOP ve zvláštním zákoně jako jeden z formálních znaků uvedených v § 171 Správního řádu doplňuje i požadavek materiální, tedy že taková mimořádná opatření se dotýkají obecně vymezeného okruhu adresátů.

V případě vydání mimořádného opatření, tedy správního aktu ve formě OOP, stanovuje ZoVZ odlišnost od obecného procedurálního postupu stanoveného ve Správním řádu. Tato odlišnost spočívá v absenci řízení o návrhu OOP.³ Účinnost takto vydaného mimořádného opatření nastává dnem jeho vyvěšení na úřední desce toho

¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20.

² Srov. odlišná stanoviska soudců ÚS k odůvodnění Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20. [online]. [citováno 16. 02. 2021]. Dostupný z [www: https://nalus.usoud.cz](https://nalus.usoud.cz).

³ K tomu srov. ustanovení § 172 Správního řádu a ustanovení § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví.

orgánu, který mimořádného opatření vydal. Zároveň, je-li mimořádné opatření vydáno MZ ČR, jej ministerstvo rozešle krajským hygienickým stanicím, které mimořádné opatření rovněž zveřejní vyvěšením na svých úředních deskách. Minimální lhůta pro zveřejnění vyhlášeného mimořádného opatření je 15 dní.

Jak konstatoval Městský soud v Praze při projednání žaloby na zrušení některých ochranných opatření vydaných MZ ČR v souvislosti s úpravou pohybu osob na hranicích při vstupu do ČR,¹ za opatření obecné povahy jsou považována i ochranná opatření před zavlečením infekčních onemocnění ze zahraničí, vydávaná dle § 68 ZoVZ, stejně tak jsou OOP i mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku uvedena v § 69 téhož zákona.²

Ministerstvo zdravotnictví ČR vydalo jako věcně příslušný správní úřad v období od 1. 1. 2020 do 30. 6. 2020 z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu onemocnění covid-19 a v souvislosti s ochranou obyvatelstva před šířením nemoci covid-19, celkem 152 mimořádných opatření a ochranných opatření dle ZoVZ.³

Je důležité alespoň rámcově zmínit ta mimořádná či ochranná opatření vydaná MZ ČR v průběhu prvního pololetí roku 2020, která byla v rámci soudního přezkumu napadena žalobou a následně rozhodnutím soudu zrušena (pokud nebyla odmítnuta z důvodu nepříslušnosti soudu o těchto rozhodovat, neboť v době řízení již nebyla platná).

Jde zejména o mimořádné opatření MZ ČR ze dne 30. 3. 2020 pod MZDR 12745/2020-4/MIN/KAN upravující zákaz volného pohybu osob v ČR, mimořádné opatření MZ ČR ze dne 23. 3. 2020 pod MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN o omezení maloobchodního prodeje, mimořádné opatření MZ ČR ze dne 26. 3. 2020 pod MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN o omezení maloobchodního prodeje, mimořádné opatření MZ ČR ze dne 15. 4. 2020 pod MZDR 16193/2020-1/MIN/KAN o omezení maloobchodního prodeje, mimořádné opatření MZ ČR ze dne 15. 4. 2020 pod MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN upravující zákaz volného pohybu osob v ČR a mimořádné opatření MZ ČR ze dne 17. 4. 2020 pod MZDR-16193/2020-2/MIN/KAN o omezení maloobchodního prodeje.

2. Konkrétní případ rozhodnutí správního soudu v řízení o zrušení vydaného mimořádného opatření

V období prvního pololetí 2020 byla vydána řada mimořádných opatření, která se přímo dotkla v podobě zákazů, nařízení či omezení velké části obyvatelstva ČR. V tomto ohledu se dalo předpokládat i zvýšené množství správních žalob na předmětná mimořádná opatření. Žaloby, jejichž prostřednictvím se navrhovatelé

¹ Rozsudek Městského soudu v Praze pod č. j. 18 A 16/2020-136 ze dne 16. 6. 2020.

² K tomu srov. rozsudek Městského soudu v Praze pod č. j. 14 A 41/2020 ze dne 23. 4. 2020, který ruší vybraná mimořádná opatření MZČR a zároveň v odůvodnění konstatuje, že předmětná mimořádná opatření jsou opatřeními obecné povahy.

³ Vyhlášená OOP zveřejněna na elektronické úřední desce MZČR:

<https://www.mzcr.cz/category/uredni-deska/rozhodnuti-ministerstva-zdravotnictvi/aktualni-mimoradna-a-ochranna-opatreni-ke-covid-19>.

dožadují zejména zrušení vydaných mimořádných opatření, byly podávány k věcně a místně příslušnému Městskému soudu v Praze.

Z odborného hlediska nejvýznamnější i co do následných soudních rozhodnutí byl návrh ze dne 30. 3. 2020, kterým se navrhovatel domáhal u zmíněného soudu zrušení mimořádných opatření MZ ČR uvedených v předchozím textu. Následuje podrobnější rozbor tohoto soudního rozhodnutí, zahrnující jak výčet argumentace navrhovatele, proč se zrušení mimořádných opatření domáhá, tak shrnutí argumentace odpůrce, konkrétně MZ ČR.

2.1 Řízení o zrušení mimořádných opatření u Městského soudu v Praze vedené pod č. j. 14 A 41/2020, rozsudek ze dne 23. 4. 2020

2. 1. 1 Argumentace navrhovatele

V následujícím textu je podrobněji popsán zmíněný rozsudek v řízení o zrušení OOP a jeho části. Navrhovatelem v předmětném řízení byla osoba s právním vzděláním se specializací na oblast zdravotního práva. Odpůrcem bylo v dané věci MZ ČR. Vzhledem ke skutečnosti, že v době podání návrhu již některá mimořádná opatření byla nahrazena ve stejné věci novými nebo byla zcela zrušena, vyzval Městský soud v Praze (dále jen MS) usnesením navrhovatele k doplnění. Časté aktualizace a rušení mimořádných opatření ze strany MZ ČR vedlo k několika dalším doplněním návrhu ze strany navrhovatele, což později v kasační stížnosti napadl odpůrce jako nepřipustné.

Navrhovatel již v úvodu svého návrhu nijak nezpochybňoval roli státu v krizových situacích a jeho oprávnění zasahovat v nezbytné míře do práv a svobod občanů. Podstatnou vadu však viděl v tom, že opatření vydaná v té formě, v jaké byla vydávána MZČR byla nepřezkoumatelná a nezákonná, což jej vedlo k návrhu na zrušení těchto opatření, a naopak v případě nutnosti zavedení omezení, která byla upravena těmito mimořádnými opatřeními, takto činit korektním a zákonným způsobem.

V návrhu bylo rovněž vyjádřeno přesvědčení, že vydaná mimořádná opatření byla vzhledem ke své materiální podstatě opatřeními obecné povahy. Z hlediska aktivní legitimace se navrhovatel cítil být osobou dotčenou vydanými mimořádnými opatřeními na svých právech, což i v konkrétních příkladech uvedl.

Opíraje se o dřívější judikaturu NSS, poukázal navrhovatel na skutečnost, že odpůrce překročil vydáním předmětných mimořádných opatření zákonné meze své působnosti a pravomoci, neboť v době vyhlášeného nouzového stavu by taková opatření měla činit sama vláda, která je k tomu zmocněná krizovým zákonem, a nikoliv MZČR nebo hygienické stanice. Těm toto oprávnění přísluší pouze v době běžného režimu, tedy mimo nouzový stav. Zároveň poukázal na rozdílné dopady v případě porušení mimořádného opatření dle ZoVZ, jež stanoví mnohem vyšší sankce než dle krizového zákona. Stejný problém pak nastává v případě povinnosti státu nahradit škody vzniklé uplatněním krizových opatření. Navrhovatel také napadl zcela nedostatečná odůvodnění vydaných mimořádných opatření, jež je tak dle jeho názoru učinila nesrozumitelnými, nejasnými, a tedy ve svém důsledku nepřezkoumatelnými.

Navrhovatel současně upozornil na porušení zásady přiměřenosti jako základní zásady činnosti správních orgánů a na skutečnost, že mimořádná opatření s ohledem na předmět regulace neodpovídají skutečným potřebám společnosti, jsou chaotická,

což je doloženo i častými a rychlými úpravami těchto opatření. Návrh tedy zněl na zrušení zmíněných vydaných mimořádných opatření a vrácení věci MZ ČR.

2.1.2 Argumentace odpůrce

Odpůrce návrhu se opírá o nepřípustnost podaného návrhu na zrušení mimořádných opatření. V první řadě z toho důvodu, že napadená mimořádná opatření již nebyla účinná, a tedy nebyla na místě ani aktivní legitimace navrhovatele, neboť tento již nemohl být v době podání návrhu napadenými mimořádnými opatřeními nikterak dotčen.

Odpůrce zároveň odmítl tvrzení, že napadená mimořádná opatření byla vydávána jako opatření obecné povahy. Uvedl, že svá mimořádná opatření vydával jako právní předpis *sui generis*, s odkazem na formální a materiální hlediska jak samotných mimořádných opatření, tak i k přihlídnutí k zákonu o veřejném zdraví, dle kterého jsou mimořádná opatření vydávána. Svě tvrzení opřel jak o právní řád, tak o vybranou judikaturu. Tvrzením, že vydávaná opatření jsou právními předpisy *sui generis*, shledává nepřislusnost soudu v jejich přezkumu. Návrh zároveň shledal nedůvodným s ohledem na míru rizika a závažnost šíření epidemie. Na tomto místě se sluší připomenout, že materiální hledisko bylo upřednostněno nálezem Ústavního soudu již v roce 2008¹ a tento názor potvrdila i následná judikatura.

2.1.3 Rozhodnutí soudu

Z odůvodnění následného rozhodnutí MS vyplývá, že soud opakovaně umožnil navrhovateli rozšířit svůj původní návrh, zejména ve vztahu k velmi rychlým změnám napadených mimořádných opatření, která byla v průběhu relativně krátkého časového období nahrazována novými, principiálně i obsahově téměř shodnými, což by samo o sobě de facto bránilo s ohledem na rychlost soudního řízení o takových opatřeních vůbec rozhodnout. Lze tedy konstatovat, že argumentace navrhovatele byla primárně směřována nejen proti konkrétně označenému mimořádnému opatření, ale i proti druhově shodné skupině po sobě vydávaných a sebe vzájemně nahrazujících opatření, tedy proti jejich obsahové stránce, která i po opakovaných změnách v podobě derogací předchozích rozhodnutí novými, zůstávala shodná. Soud shledal u navrhovatele aktivní legitimaci k podání návrhu a zároveň konstatoval nemožnost uplatnění ochrany práv jiným způsobem nežli podáním návrhu k příslušnému správnímu soudu.

Z hlediska přiměřenosti užití mimořádného opatření coby formy OOP soud konstatoval, že napadená opatření omezovala především podstatu práva na svobodu pohybu a podnikání. Tím de facto na určitý čas redukovala jejich jinak chráněný výkon. Opatření neomezovala ve svém důsledku pouze jednu z jejich částí, nýbrž jejich základ, do kterého by mělo být zasaženo ze strany orgánů veřejné moci pouze ve výjimečných a předvídaných případech. Soud také ve svém rozhodnutí vyzdvihl nutnost respektovat základní práva za všech okolností. Mimořádná opatření tak překročila dle mínění soudu rámec přípustnosti zásahu do práv a svobod, neboť se týkala všech občanů na území ČR, čímž se vydaná mimořádná opatření odchylovala od ostatních OOP.

¹ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

Podstatnou okolností pro přezkumné řízení je právní závěr soudu, že napadená mimořádná opatření byla opatřeními obecné povahy, jak ve své argumentaci uvedl navrhovatel, a nikoliv právním předpisem, což tvrdil odpůrce. Tento závěr opřel soud o rozbor ustanovení § 94a odst. 2 ZoVZ, které zmocňuje MZ ČR k vydání opatření obecné povahy, a to jako orgánu ochrany veřejného zdraví.¹ K vydání OOP musí být správní orgán zmocněn zvláštním zákonem, tato podmínka je beze sporu v uvedeném případě splněna. Zároveň platí, že pokud zákon stanoví, že má správní orgán vydat v konkrétní věci OOP, není přípustné vydat jinou formu správního aktu. K tomuto zároveň soud uvedl, že je-li zákonem správní orgán zmocněn vydat opatření obecné povahy, je k hodnocení materiálního hlediska OOP soud dále nepřislušný. Soud sice připustil, že napadená mimořádná opatření byla zejména z materiálního hlediska blíže právnímu předpisu než rozhodnutí, a to vzhledem k širšímu vymezení předmětu regulace a neurčitému počtu adresátů, nicméně vydaná OOP označil za smíšený správní akt, neboť předmět regulace byl vymezen širěji, nicméně i tak šlo o vymezení konkrétní. Rovněž bylo vyloučeno, že by šlo o jinou formu správní činnosti.

Soud následně **shledal** návrh na zrušení účinných či nezrušených mimořádných opatření předložený navrhovatelem **jako důvodný**. K přezkumu mimořádných opatření soud přiměřeně užil pětibodový algoritmus přezkumu OOP.² Ve druhém kroku užití zmíněného algoritmu, v rámci něhož soud přezkoumal dodržení mezí zákonem vymezené působnosti odpůrce, soud shledal, že MZ ČR bylo sice příslušné vydávat mimořádná opatření v době běžného stavu, avšak v době vyhlášeného nouzového stavu jako stavu mimořádného, přechází odpovědnost za vydávání aktů výrazně zasahujících do práv a svobod občanů na vládu a to dle krizového zákona, nikoliv dle ZoVZ. Soud zdůraznil, že v tomto smyslu krizový zákon vystupuje ve vztahu k ZoVZ v pozici zákona speciálního. V odůvodnění směřovaném k přezkoumání dodržení právního rámce se soud poměrně podrobně zabíral podstatou nezbytnosti postupu dle krizového zákona s oporou v ZBČR, neboť se jednalo o zásahy do práv a svobod obsažených v předpisu vyšší právní síly, než je prostý zákon. Soud zároveň vyjádřil nepochopení nad postupem vlády, která opatření přijímala v režimu krizového zákona a teprve poté od tohoto právně vhodného postupu upustila přijímáním rozsáhlých opatření v režimu ZoVZ. Odpůrce podle soudu nedisponoval věcnou působností k vydání mimořádných opatření při řešení konkrétních věcí, a tedy návrh navrhovatele shledává jako důvodný.

Soud svým výrokem nezrušil mimořádná opatření s okamžitou platností, ale toliko ponechal MZ ČR, potažmo vládě, určitý časový prostor pro přijetí opatření, která by splňovala zákonné požadavky, mimo jiné dodržení právního rámce a formy, jež zároveň umožní efektivně chránit jak práva a svobody, tak i životy a zdraví obyvatel. Pro úplnost je na místě dodat, že předmětná zrušená mimořádná opatření MZ ČR byla ve shodném znění nahrazena krizovými opatřeními vlády v režimu krizového zákona, jak předjímal v závěru svého rozhodnutí soud.

¹ § 78 odst. 2 s přihlédnutím k § 78 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví definující okruh správních orgánů, které jsou považovány za orgány ochrany veřejného zdraví a § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví umožňujícího MZ ČR nařizovat mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku.

² Algoritmus přezkumu OOP byl poprvé vymezen v rozsudku NSS pod č. j. 1 Ao 1/2005–98, ze dne 27. 9. 2005, jako obecný postup k užití *pro futuro* a je správními soudy užíván dodnes.

2.2 Kasační stížnost, rozsudek Nejvyššího správního soudu

Po vyhlášení rozhodnutí MS, jimiž byla zrušena některé mimořádná opatření MZ ČR, bylo možné očekávat, že MZ ČR proti rozhodnutí Městského soudu v Praze podá k NSS kasační stížnost, dle názoru autorů však nikoliv vyjadřující svůj právní, ale spíše politický postoj. Kasační stížnost byla podána Ministerstvem zdravotnictví ČR dne 6. 5. 2020 pod spisovou značkou 6 As 114/2020.¹

V kasační stížnosti MZ ČR poukázalo na nezákonnost výroků rozsudku MS, zejména pak na skutečnosti, že MS měl návrh za zrušení OOP odmítnout, neboť jeho rozhodnutí již směřovalo proti v té době neplatným mimořádným opatřením, která ač nebyla výslovně derogována, byla později nahrazena opatřeními jinými. Stejně tak rozhodoval o opatřeních, jejichž účinnost byla vymezena dobou určitou, jež rovněž skončila ještě před vynesením samotného rozsudku MS. S tím logicky souvisí i neexistence aktivní legitimace navrhovatele v samotném řízení u MS, neboť nemohl být v té době již neplatným opatřením nijak dotčen na svých právech. NSS považoval návrh na zrušení OOP nebo jeho části jako nepřipustný pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

MZ ČR dále v předložené kasační stížnosti uvedlo i jiné vady, jež měly za následek nezákonnost rozsudku MS. Mezi těmi spatřovalo nepřipustnost v podobě výzvy soudu k navrhovateli k odstranění vad, zejména tedy upřesnění ve formě aktualizace platných mimořádných opatření, a to opakovaně. Tím dle MZ ČR došlo i k porušení principu nestrannosti soudu ve spojení s porušením principu rovnosti účastníků řízení. MS přípustností změn návrhu ze strany navrhovatele neposkytl MZ ČR dostatečný čas vyjádřit se k předloženým změnám.

Jako další žalobní důvod uvedlo MZ ČR nedůvodnost rozsudku s odkazem na popření práva MZ ČR i v době nouzového stavu vykonávat svoji působnost dle ZoVZ. Dle svého názoru bylo MZ ČR s ohledem na ochranu životů a zdraví oprávněno, či dokonce povinno, rozhodovat v díkci ZoVZ o omezeních pohybu či omezení maloobchodního prodeje. Rozpor však vidělo v odůvodnění rozsudku, kdy MS na jednu stranu souhlasil, že zrušená mimořádná opatření byla určena a přijata k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku, na druhou stranu však nemohlo MZ ČR činit závažné a rozsáhlé zásahy do práv a svobod dle Listiny. Ve shrnutí MZ ČR uvedlo, že MS pouze konstatoval nedostatek působnosti MZ ČR k vydání mimořádných opatření, jež MS zrušil, nicméně toliko bez řádného věcného přezkumu zákonnosti těchto opatření. Vzhledem k nedostatečnému odůvodnění rozsudku MS byl dle názoru MZ ČR takový rozsudek nepřezkoumatelný, což bylo i posledním bodem podané kasační stížnosti k NSS. MZ ČR požadovalo v rámci projednání kasační stížnosti zrušení napadeného rozsudku MS. NSS stěžovateli vyhověl rozsudkem ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020–63, a výroky Městského soudu v Praze, kterými byla zrušena předmětná mimořádná opatření, zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze zpět k projednání.

¹ Úplné znění kasační stížnosti podané MZČR dostupné online na [www: https://www.seznamzpravy.cz/clanek/stat-vcaci-uder-jak-chce-zvratit-spor-o-zrusena-vojtechova-opatreni-104793](https://www.seznamzpravy.cz/clanek/stat-vcaci-uder-jak-chce-zvratit-spor-o-zrusena-vojtechova-opatreni-104793).

2.3 Rozsudek NSS o kasační stížnosti MZČR

V rámci odůvodnění svého výroku konstatoval NSS, že kasační stížnost je přípustná i důvodná. Tím tedy vyjádřil skutečnost, že je sám věcně příslušný k projednání této stížnosti. NSS odmítl v kasační stížnosti tvrzenou domněnku stěžovatele, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze je nepřezkoumatelný, neboť není nikterak nesrozumitelný, ani netrpí dalšími vadami. Zároveň NSS vyslovil svůj právní názor korespondující se samotným rozsudkem Městského soudu v Praze a také se současnou rozhodovací praxí ÚS, tedy že mimořádná opatření MZ ČR jsou opatřeními obecné povahy. Domníváme se, že dle ustálené praxe činnosti veřejné správy a soudních rozhodnutí nemohl ani jiný názor vyslovit.

Za podstatné lze podle autorů v rámci odůvodnění rozsudku NSS spatřovat i vyjádření přípustnosti doplňování návrhu na zahájení řízení o zrušení OOP. NSS nepovažoval skutečnost, že Městský soud umožnil či dokonce vyzval navrhovatele k doplnění návrhu, neboť v době projednávání návrhu došlo k nahrazení navrhovatelem napadených mimořádných opatření novými, obsahově a věcně téměř totožnými, za neodstranitelnou překážku řízení. Autoři textu se s tímto názorem vysloveným NSS plně ztotožňují, neboť nepřipuštění změny či doplnění návrhu na zrušení OOP nebo jeho části by představovalo porušení práva na spravedlivý proces či práva na účinnou soudní ochranu.

Nejvyšší správní soud potvrdil názor Městského soudu v Praze, že lze přezkoumat i neúčinná, avšak nezrušená mimořádná opatření. Odlišuje účinnost od platnosti. Neúčinná, avšak stále platná, tedy nezrušená, mimořádná opatření lze přezkoumat, oproti mimořádným opatřením již zrušeným.

Naopak v otázce pravomoci a působnosti k vydání mimořádných opatření dle ZoVZ v rozsahu i podobě, kterým tak MZ ČR činilo, i v době vyhlášeného nouzového stavu dal NSS za pravdu stěžovateli. NSS v rámci tohoto svého právního názoru vycházel ze skutečnosti, že žádný zákon ani v době běžného stavu, ani v době mimořádného stavu, neodnímá některému z ústředních správních orgánů pravomoc vykonávat svoji činnost a ve spojení s výkonem správní činnosti vydávat i příslušné akty.

NSS rovněž dále odmítl názor jak navrhovatele, tak stěžovatele o specialitě ZoVZ vůči krizovému zákonu a opačně. Nejvyšší správní soud odůvodnění uzavírá konstatováním, že Městský soud v Praze se měl v rámci svého rozhodování zaobírat nikoliv tím, zda byl či nebyl stěžovatel oprávněn mimořádná opatření přijmout, ale toliko tím, zda v mimořádných opatřeních stanovené zákazy a nařízení určitých činností mohl či nemohl stěžovatel přijmout, tedy obsahovou stránkou mimořádných opatření. V projednávané kasační stížnosti tak NSS rozhodl o zrušení převážné části výroků rozsudku Městského soudu v Praze a současně věc vrátil tomuto soudu zpět k dalšímu řízení.

Z hlediska obsahu vydaného rozsudku NSS je podstatné, že MZ ČR bylo oprávněno vydávat mimořádná opatření dle ZoVZ bez ohledu na právní stav, ve kterém se ČR v době vydání takových opatření nacházela.

3. Závěr

Zvládání krizových období, která postihují celou společnost, je jeden z nejnáročnějších úkolů každé vlády. K efektivnímu řešení situací, které jsou často předvídané pouze v teoretických rovinách, disponuje stát různými prostředky, z nichž některé byly předmětem provedeného rozboru tohoto příspěvku. V souvislosti s nouzovým stavem na jaře roku 2020 nelze opomenout některé problémy, které vydávání mimořádných opatření provázely. Domníváme se, že vláda nejprve správně po vyhlášení nouzového stavu dne 12. 3. 2020 přistoupila k vydávání krizových opatření dle krizového zákona, nicméně vzhledem k určité vnitropolitické diferenciaci zvolila později způsob k vydávání mimořádných opatření dle ZoVZ ve stejných oblastech, které předtím řešila v režimu krizového zákona. To následně konstatoval i ve svém rozhodnutí Městský soud v Praze, když některá mimořádná opatření zrušil. Dalším problémem některých vydaných opatření v uvedeném období je dle názoru autorů jejich nelogičnost či neodůvodněnost.

Jsme přesvědčeni, že významnou úlohou pro zachování zákonnosti jakékoliv činnosti státních orgánů představuje moc soudní. Ta by ve svých rozhodnutích měla dohlížet na dodržování základních právních principů a v určitém ohledu usměrňovat případná vybočení ze strany orgánů moci výkonné, avšak s odhlédnutím k jakýmkoliv politickým vyjádřením či ambicím. Zde nelze opomenout rozdílné názory správních soudů, konkrétně Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu v otázce oprávněnosti vydávat mimořádná opatření dle ZoVZ v době vyhlášeného nouzového stavu.

Jsme i toho názoru, že institut opatření obecné povahy přijímaný v podobě mimořádných opatření Ministerstvem zdravotnictví ČR v době mimořádného stavu, v tomto případě nouzového stavu, lze vydávat, ale jen za určitých okolností a v důvodech, které vydání takových opatření dle ZoVZ zdraví umožňují. Současně musí platit, že každý zásah veřejné moci do práv a svobod musí být zákonný, nezbytný, přiměřený, odůvodnitelný a přezkoumatelný. Za splnění těchto podmínek mohou být mimořádná opatření jako forma opatření obecné povahy aplikována po nezbytně nutnou dobu i v celostátním měřítku.

Závěrem lze jen konstatovat, že předložený text se věnuje historicky ohraničené relevantní době, která byla specifická nejen tím, že byla rychle za sebou vydávána mimořádná opatření, ale i tím, že již při jejich přijímání mohly oprávněně existovat pochybnosti o souladu zákonného postupu a obsahu těchto opatření. Z retrospektivního pohledu autorů článku je důležité zmínit to, že správní soudy v následující rozhodující praxi zachovaly směr rozhodování a odůvodnění rozsudků bylo možné předvídat, a to i ze strany širší odborné veřejnosti. Autorům se však jeví, že se orgány moci výkonné dopouštějí stále stejných pochybení při přijímání OOP. Na druhé straně se příslušné orgány naučily lépe a pružněji reagovat na jednotlivá rozhodnutí soudu a také berou častěji v potaz zásadu potřebnosti a proporcionality.

Literatura

Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20.

Rozhodnutí Ústavního soudu pod sp. zn. III. ÚS 2634/18 ze dne 15. 1. 2019.

Rozsudek Městského soudu v Praze pod č.j. 18 A 16/2020-136 ze dne 16. 6. 2020.

Rozsudek Městského soudu v Praze pod č. j. 14 A 41/2020 ze dne 23. 4. 2020.

Rozsudek NSS č.j. 1 Ao 1/2005–98, ze dne 27. 9. 2005.

WINTR, Jan. K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. *Správní právo*. [online]. 2020, roč. 53, č. 5-6. [cit. 19. 2. 2021]. ISSN 0139-6005. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/soubor/sp5-6-20-wintr-pdf.aspx>

DIENTSBIER, Jakub; DERKA, Viktor a Filip HORÁK. Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník*. [online]. 2020, roč. 159, č. 5. [cit. 19. 2. 2021]. ISSN 0231-6625. Dostupné z https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2020/5/3.DIS._Dienstbier_417-432_5_2020.pdf

GERLOCH, Aleš; HŘEBEJK, Jiří a Vladimír ZOUBEK. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 77. ISBN 978-80-7380-423-7.

RESUMÉ

Příspěvek se věnuje jednomu z nejzásadnějších soudních rozhodnutí v oblasti uplatnění institutu opatření obecné povahy v době koronavirové krize roku 2020. Na jaře 2020 byly orgány moci výkonné zasahovány prostřednictvím různých mimořádných opatření do svobod pohybu a podnikání. Některá tato opatření byla soudy zrušena, v našem případě pro absenci kompetenčního požadavku na příslušné orgány. Zásahy do základních svobod lze provádět jen a za předpokladů daných zákonem a při dodržení zásad přiměřenosti a vhodnosti. Každý takový zásah by měl být vydán na základě zákonného zmocnění, odůvodněn a měl by být umožněn i jeho přezkum soudní mocí.

Klíčová slova: opatření obecné povahy, soudní přezkum, nezákonnost.

SUMMARY

TICHÁČEK, Patrik; SCHEU, Lenka: APPLICATION OF THE INSTITUTE OF MEASURES OF A GENERAL NATURE WITHIN THE FIRST CORONAVIRUS WAVE IN THE CZECH REPUBLIC IN 2020

The paper deals with one of the most fundamental court decisions in the field of the application of the institute of measures of a general nature during the coronavirus crisis of 2020. In the spring of 2020, the executive bodies intervened through various emergency measures in freedom of movement and enterprise. Some of these measures have been repealed by the courts, in our case due to the absence of a competence requirement for the competent authorities. Interference in fundamental freedoms may be carried out only and under the conditions provided by law and in compliance with the principles of proportionality and appropriateness. Any such an intervention should be issued on the basis of a legal authorization, justified and it should also be a subject to judicial review.

Key words: measures of a general nature, judicial review, unlawfulness.

