



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Karly Cháberové a Jana Kratochvíla ve věci

navrhovatele: **JUDr. Ondřej Dostál, Ph.D., LL.M.**
bytem Josefa Tomáška 506, Rokycany

proti
odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého nám. 4, Praha 2
zastoupen JUDr. Jiřím Kindlem M.Jur., PhD.
sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1

v řízení o návrhu na zrušení mimořádných opatření odpůrce ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN, ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN, ze dne 26. 3. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN, ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-1/MIN/KAN, ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN, ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN,

takto:

- I. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN, se zrušuje dnem 27. 4. 2020.
- II. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN, se zrušuje dnem 27. 4. 2020.
- III. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 3. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN, se zrušuje dnem 27. 4. 2020.

- IV. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN, se zrušuje dnem 27. 4. 2020.
- V. Návrh na zrušení mimořádných opatření odpůrce ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN, a ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-1/MIN/KAN, se odmítá.
- VI. Odpůrce je povinen nahradit navrhovateli náklady řízení ve výši 20 000 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- VII. Navrhovateli se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 10 000 Kč z účtu Městského soudu v Praze, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatel se návrhem ze dne 30. 3. 2020 domáhal zrušení mimořádných opatření odpůrce ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN 2020, ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN, a ze dne 26. 3. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN.
2. Usnesením ze dne 15. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020 – 25, soud vyzval navrhovatele, aby svůj návrh upravil tak, aby označil napadené opatření obecné povahy, které je platné a aktuálně vyvolává právní účinky, tedy zasahuje do jeho základních práv a svobod, pokud je o tomto zásahu nadále přesvědčen (k tomuto postupu soudu viz dále).
3. Podáním ze dne 18. 4. 2020 navrhovatel upravil svůj původní návrh tak, že požaduje zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-1/MIN/KAN, a ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN, jakož i minulé verze obdobných mimořádných opatření.
4. Podáním ze dne 21. 4. 2020 pak rozšířil svůj návrh též na nově vydané mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN, a upřesnil, která konkrétní mimořádná opatření napadá.
5. Podáním ze dne 22. 4. 2020 pak navrhovatel shrnul, že požaduje zrušení mimořádných opatření odpůrce ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN 2020, ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN, ze dne 26. 3. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN, ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-1/MIN/KAN, ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN, a ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN.
6. K podstatě věci soud uvádí následující, pro věc zásadní skutečnosti.
7. Usnesením vlády České republiky č. 69/2020 Sb. byl v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti“), vyhlášen pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) nouzový stav od 14.00 hodin dne 12. 3. 2020 na dobu 30 dnů.
8. Usnesením č. 156/2020 Sb. vláda prodloužila nouzový stav do 30. dubna 2020, a to na základě souhlasu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky uděleného jejím usnesením ze dne 7. 4. 2020 č. 1012.
9. Usnesením ze dne 14. 3. 2020, č. 82/2020 Sb., o přijetí krizového opatření pro řešení vzniklé krizové situace (dále jen „usnesení vlády o omezení prodeje v maloobchodu“), vláda ve smyslu § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „krizový zákon“), rozhodla o přijetí

krizových opatření ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 písm. e) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona a s účinností ode dne 14. 3. 2020 od 6:00 hod. do dne 24. 3. 2020 do 6:00 hod. zakázala maloobchodní prodej a prodej služeb v provozovnách, s výjimkou blíže určených prodejen. Dále zakázala přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, s výjimkou provozoven, které neslouží pro veřejnost, činnost provozoven stravovacích služeb umístěných v rámci nákupních center s prodejní plochou přesahující 5 000 m², a provoz heren a kasin.

10. Citované usnesení vlády bylo zrušeno usnesením vlády ze dne 23. 3. 2020, č. 127/2020 Sb. Tímto usnesením zároveň vláda vzala na vědomí mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12746/2020-1 (dále jen „mimořádné opatření o omezení maloobchodního prodeje ze dne 23. 3. 2020“), kterým byl prodloužen zákaz maloobchodního prodeje a prodeje služeb a některých dalších činností až na výjimky, a to na dobu do dne 1. 4. 2020 do 6:00 hod.
11. Mimořádné opatření o omezení maloobchodního prodeje ze dne 23. 3. 2020 bylo zrušeno mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 3. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN, které rovněž s výjimkami zakázalo maloobchodní prodej a prodej služeb v provozovnách. Mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 30. 3. 2020 č. j. MZDR 13361/2020-2/MIN/KAN, bylo toto mimořádné opatření ze dne 26. 3. 2020 nahrazeno. Toto mimořádné opatření opět zakazovalo maloobchodní prodej a prodej služeb v provozovnách s blíže určenými výjimkami. V obdobném smyslu omezovalo maloobchodní prodej mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 4. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-3/MIN/KAN, a mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 6. 4. 2020, č. j. MZDR 15190/2020-3/MIN/KAN, která zároveň výslovně rušila předchozí mimořádná opatření.
12. Následně mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-1/MIN/KAN (dále jen „mimořádné opatření o omezení maloobchodního prodeje ze dne 15. 4. 2020“), s účinností ode dne 20. 4. 2020 od 0:00 hod. zrušilo mimořádné opatření ze dne 6. 4. 2020, č. j. MZDR 15190/2020-3/MIN/KAN.
13. Ještě před nabytím účinnosti však bylo toto mimořádné opatření nahrazeno mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN, které s účinností ode dne 20. 4. 2020 od 0:00 hod. zrušilo mimořádné opatření ze dne 6. 4. 2020 i ze dne 15. 4. 2020. V tomto mimořádném opatření Ministerstvo zdravotnictví s výjimkami zakázalo maloobchodní prodej a prodej služeb v provozovnách, nařídilo pravidla, která mají být přijata v otevřených provozovnách, zakázala s výjimkami přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, stanovilo podmínky pro prodej nebaleného pečiva, zakázalo provoz heren a kasin, provoz autoškol, s výjimkou provozu taxislužby a zakázala přítomnost veřejnosti v provozovnách poskytovatelů služeb včetně vnitřních sportovišť. Dále s výjimkami zakázala prodej ubytovacích služeb a stanovila pravidla pro maloobchodní prodej na farmářských a ostatních venkovních trzích a tržištích.
14. V odůvodnění odpůrce konstatoval, že mimořádné opatření je vydáno v souvislosti s vývojem epidemiologické situace ve výskytu onemocnění Covid-19 způsobené novým koronavirem s označením SARS-CoV-2 v Evropě. A toto opatření je jedním z důležitých předpokladů zamezení šíření onemocnění Covid-19 na území České republiky. Cílem opatření je uzavření nikoli nezbytných prodejen a provozoven, aby se předešlo kontaktům s jinými osobami tak, aby se v největší možné míře zamezilo komunitnímu přenosu onemocnění Covid-19.
15. Vedle toho vláda usnesením ze dne 15. 3. 2020, č. 85/2020 Sb., o přijetí krizového opatření (dále jen „usnesení vlády o omezení svobody pohybu“), zakázala s blíže specifikovanými výjimkami volný pohyb osob na území celé České republiky. Toto usnesení vlády bylo zrušeno usnesením vlády ze dne 23. 3. 2020, č. 126/2020 Sb. Tímto usnesením zároveň vláda vzala na vědomí mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1

(dále jen „mimořádné opatření o omezení svobody pohybu ze dne 23. 3. 2020“), 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. 4. 2020 do 6:00 hod. Mimořádné opatření o omezení svobody pohybu ze dne 23. 3. 2020 bylo nahrazeno mimořádným opatřením ze dne 30. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-4/MIN/KAN, toto mimořádné opatření bylo zrušeno mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 6. 4. 2020, č. j. MZDR 15190/2020-4/MIN/KAN, a toto bylo zrušeno mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 10. 4. 2020, č. j. MZDR 15190/2020-5/MIN/KAN. Všechna tato mimořádná opatření zakazovala volný pohyb osob s blíže určenými výjimkami.

16. Konečně pak mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN, s účinností ode dne 20. 4. 2020 od 0:00 hod zrušilo mimořádné opatření ze dne 10. 4. 2020. Toto mimořádné opatření zakázalo s výjimkami volný pohyb osob na území celé České republiky a nařídilo osobám pobývajícím na území České republiky omezit pohyb na veřejně dostupných místech na dobu nezbytně nutnou a pobývat v místě svého bydliště. Dále nařídilo omezit kontakty s jinými osobami na nezbytně nutnou míru, pobývat na veřejně dostupných místech nejvýše v počtu dvou osob, s výjimkou členů domácnosti, výkonu povolání, podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti, účasti na pohřbu, a zachovávat při kontaktu s ostatními osobami, s výjimkou členů domácnosti, odstup nejméně 2 metry, pokud to je možné. Nařídilo též konzumovat potraviny včetně nápojů na veřejnosti v místě jejich prodeje pouze v nezbytně nutných případech pro potřeby nezbytného občerstvení, jedná-li se o potraviny určené k bezprostřední konzumaci, a v takovém případě se vzdálit za účelem jejich konzumace od prodejny, výdejového okénka apod. alespoň 10 metrů.
17. V odůvodnění odpůrce konstatoval, že mimořádné opatření je vydáno v souvislosti s nepříznivým vývojem epidemiologické situace ve výskytu onemocnění Covid-19 způsobené novým koronavirem s označením SARS-CoV2 v Evropě. A toto opatření je jedním z důležitých předpokladů zamezení šíření onemocnění Covid-19 na území České republiky. Cílem tohoto opatření je omezení volného pohybu osob a kontaktů s jinými osobami tak, aby se v největší možné míře zamezilo komunitnímu přenosu onemocnění Covid-19.
18. Všechna uvedená mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví byla přijata podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“).

II. Obsah návrhu

19. Navrhovatel nejprve uvádí, že je vzhledem ke svému profesnímu zaměření (právo, organizace a řízení veřejného zdravotnictví) obeznámen s významem role státu v epidemiích. Svým návrhem proto nebrojí proti samotnému principu krizových opatření státu a proti přípustnosti dočasného omezení práv a svobod v době epidemie; je však přesvědčen o nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti napadených mimořádných opatření, která z toho důvodu navrhuje zrušit. Tato skutečnost neznamená, že by stát ztratil možnost uplatnit nutná karanténní opatření, neboť vláda ČR bude moci uložit potřebná omezení neprodleně znovu. Je však nutné, aby se tak stalo korektním a zákonem předvídaným způsobem.
20. Navrhovatel považuje všechna tři mimořádná opatření co do právní formy za opatření obecné povahy, neboť mají obecně vymezený okruh adresátů (všechny osoby na území České republiky) a konkrétně určený předmět. Této právní kvalifikaci rovněž nasvědčuje jejich název „mimořádná opatření“. Navrhovatel si je vědom § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, dle něhož odvolání proti rozhodnutí příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví nemá odkladný účinek. Toto ustanovení by mohlo naznačovat, že opatření dle § 69 odst. 1 téhož zákona (tedy i napadená opatření) jsou správními rozhodnutími. Navrhovatel se však domnívá, že § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví se vztahuje pouze na správní akty, které jsou z materiálního hlediska

„rozhodnutími“, nikoliv na správní akty, které jsou adresovány obecně vymezenému okruhu osob, tedy jsou svou povahou opatřeními obecné povahy.

21. Před podáním tohoto návrhu zaslal navrhovatel dne 26. 3. 2020 odpůrci výzvu, v níž shrnul základní body svého návrhu a vyzval odpůrce, aby napadená opatření opravil. Zároveň požádal odpůrce, aby na jeho výzvu zareagoval do 24 hodin, tj. do 27. 3. 2020. Odpůrce však navrhovatele nijak nekontaktoval a k výzvě se nevyjádřil.
22. Navrhovatel tvrdí, že je aktivně procesně legitimován k podání návrhu, neboť je napadenými mimořádnými opatřeními zasažen na svých právech. V případě opatření zakazující volný pohyb je tato skutečnost zcela evidentní, neboť navrhovatel nemůže oslavit své narozeniny s příbuznými, vídat se s přáteli nebo vykonávat svá politická práva (např. zúčastnit se demonstrace, uspořádat petiční akci, usilovat o kandidaturu v blížících se volbách atd.). Z důvodu obou opatření o zákazu prodeje si pak navrhovatel nemůže legálně nakoupit určité komodity (např. stavebniny na probíhající úpravy svého domu), půjčit si knihy v knihovně, má zakázán přístup na veškerá sportoviště včetně vesnických kurtů (ačkoliv v tomto případě je přenos koronaviru extrémně nepravděpodobný a nadto by se jednalo o kontakt mezi osobami z téže domácnosti). Navrhovatel jako lektor zdravotního práva nemůže prezenčně přednášet a nabízet konzultační hodiny, ač kolegové účetní, projektanti či realitní makléři svou činnost provozovat mohou.
23. Dále navrhovatel své námitky formuluje ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98. Předně zdůrazňuje, že odpůrce překročil při vydání napadených mimořádných opatření meze své působnosti a pravomoci. Vláda ke dni 23. 3. 2020 zrušila usnesení vlády o omezení prodeje v maloobchodu a usnesení vlády o omezení svobody pohybu a téhož dne odpůrce vydal opatření s obdobným obsahem. Za běžných okolností činí opatření na ochranu veřejného zdraví odpůrce a soustava hygienických stanic, v době nouzového stavu však tato pravomoc přechází na vládu ČR, která v souladu s krizovým zákonem řídí prostřednictvím ústředního krizového štábu práci napříč rezorty. Krizový zákon je tedy jednoznačně lex specialis k zákonu o ochraně veřejného zdraví.
24. Vydání mimořádných opatření na základě zákona o ochraně veřejného zdraví má nadto významné nežádoucí účinky pro občany a podniky. Zejména se zvýšila horní hranice pokut (i pro fyzické osoby dosahuje 3 000 000 Kč oproti 20 000 Kč podle krizového zákona) a dále se podstatně snížila právní jistota ohledně náhrady škody, neboť zákon o ochraně veřejného zdraví na rozdíl od krizového zákona nestanoví povinnost státu k náhradě škody, která vznikla v důsledku krizových opatření.
25. Výše uvedenou změnou tedy vláda ČR ztratila svou pravomoc stanovovat meze svobody pohybu. Nadto napadená opatření nevydal hlavní hygienik ČR ve smyslu § 80 odst. 8 zákona o ochraně veřejného zdraví, ale přímo ministr zdravotnictví.
26. Dále navrhovatel namítá, že napadená opatření jsou zcela nepřezkoumatelná a měla by být zrušena postupem dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“). Opatření sice obsahují část nazvanou „odůvodnění“, ovšem tato část sestává ze dvou vágních odstavců, které konstatují evidentní fakt, že je zde epidemie, a proto je nutno omezit sociální kontakty mezi lidmi, aby se zabránilo komunitnímu přenosu. Návrh napadených opatření rovněž nebyl nikdy (ani po přiměřenou dobu) zveřejněn, což znemožnilo vyjádřit se k němu či podat námitky a připomínky. Napadená opatření jsou nadto nesrozumitelná, neboť obsahují mnohé nejasnosti.
27. Napadená opatření jsou konečně nepřiměřená, neboť nesplňují ani jedno z kritérií testu proporcionality. Navrhovatel je přesvědčen, že napadená opatření nejsou vhodná k dosažení svého účelu (virus se dle dosavadních zjištění šíří stejnou měrou jak na pracovišti a v komunitě, tak i v domácnostech; přísný zákaz vycházení má tedy za následek pouze nárůst šíření nákazy v domácnostech, nadto bylo selektivně zakázáno navštěvovat pouze některé obchody). Opatření

dále nejsou nezbytná, což je zřejmé při srovnání s jinými zeměmi jako je Švédsko nebo Nizozemí a rovněž to dokládá návrh vlády ČR na zavedení tzv. chytré karantény. Opatření jsou i neproporcionální v užším smyslu (dle statistik je úmrtnost na nemoc Covid-19 podstatně nižší oproti jiným nemocím či dokonce dopravním nehodám). Opatření neberou zřetel na ekonomický dopad zákazů, financování zdravotnictví a prakticky znemožňují politický život.

28. Rovněž navrhovatel upozorňuje, že odpůrce zasahuje do práv občanů chaoticky, o čemž svědčí to, že mezi 30. lednem, kdy Světová zdravotnická organizace prohlásila Covid-19 za hrozbu mezinárodního významu, a prvním březnovým týdnem nečinil žádná opatření a v tiskových vyjádřeních prohlašoval epidemii za nevýznamnou. Následně ovšem v rychlém sledu zavedl velmi přísná opatření a během dvou týdnů vydal přes čtyřicet mimořádných opatření. Takový postup neodpovídá žádné z vědecky uznaných strategií reakce na epidemii.
29. Navrhovatel žádá, aby soud napadená mimořádná opatření zrušil a věc vrátil odpůrci k dalšímu řízení.

III. Vyjádření odpůrce

30. Odpůrce ve vyjádření k návrhu nejprve uvádí, že návrh je nepřijatelný. Všechna tři původně napadená opatření již byla zrušena či pozbyla účinnosti, a proto odpadl předmět řízení jakožto jeho základní podmínka. Všechna původní opatření byla rovněž po věcné stránce nahrazena jinými opatřeními (tzv. nepřímá derogace), a stala se tak obsolentní.
31. Z těchto důvodů nemůže být navrhovatel, ale ani žádná jiná osoba aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení napadených mimořádných opatření. Jestliže byly tyto akty zrušeny, žádná osoba již jimi nemůže být dotčena na svých veřejných subjektivních právech ve smyslu § 101a odst. 1 a § 2 soudního řádu správního. Neexistence napadeného opatření obecné povahy je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, a proto by měl být návrh postupem dle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního odmítnut. Ostatně odpůrci je známo, že zdejší soud takto postupoval v obdobné věci vedené pod sp. zn. 15 A 31/2020, přičemž platí, že obdobné právní případy by měly být rozhodovány obdobně. Odpůrce připomíná, že soud není v řízení o zrušené opatření obecné povahy oprávněn vydávat deklaratorní výroky o tom, že v minulosti došlo k porušení zákona (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18).
32. Návrh je dále dle odpůrce nepřijatelný proto, že napadené akty nejsou opatřeními obecné povahy, ale naopak právními předpisy *sui generis*. Z formálního hlediska tato skutečnost vyplývá ze zákona o ochraně veřejného zdraví, který upravuje pravomoc příslušných orgánů ochrany veřejného zdraví vydávat mj. opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku. Tuto pravomoc zákon svěřuje právě odpůrci, pokud se jako v nynějším případě jedná o opatření provedená celostátně nebo na území několika krajů (srov. § 69 odst. 1 a § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví). Ze zákona o ochraně veřejného zdraví pak vyplývá, že konkrétní právní forma opatření závisí zejména na okolnostech jejich vydání a na jejich materiálním obsahu. Mimořádná opatření tak mohou být vydávána jak ve formě rozhodnutí nebo opatření obecné povahy, tak i ve formě právních předpisů (jak výslovně stanoví např. § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví).
33. Byť § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví výslovně stanovuje pravomoc pro vydání právních předpisů (nařízení) Krajským hygienickým stanicím, toto ustanovení je třeba vykládat spolu s § 80 odst. 1 písm. g) téhož zákona, podle něhož do role hygienických stanic vstupuje odpůrce (Ministerstvo zdravotnictví) v případě opatření s celostátní působností. Přitom platí, že hygienické stanice spadají do přímé působnosti odpůrce, o čemž svědčí i to, že tzv. hlavní hygienik není samostatným orgánem, ale pouze pracovníkem Ministerstva zdravotnictví (srov. § 80 odst. 8 zákona o ochraně veřejného zdraví). Pokud je tedy příslušný akt s ohledem na svůj

materiální obsah abstraktního charakteru, jedná se o právní předpis, ať už ho vydala Krajská hygienická stanice nebo Ministerstvo zdravotnictví.

34. S existencí právních předpisů *sui generis* přitom český právní řád počítá na více místech. Jedná se typicky o cenová rozhodnutí (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, sp. zn. 2 Ao 3/2010-55), z čehož je patrné, že i judikatura připouští existenci právních předpisů, které se vymykají běžným kategoriím, jakými jsou v rámci moci výkonné nařízení vlády nebo vyhlášky ministerstev či jiných ústředních správních úřadů.
35. Podle judikatury (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010-195) a odborných názorů jsou pojmovými znaky opatření obecné povahy 1) neurčitý okruh adresátů a 2) konkrétnost a určitost věci, které se dané opatření obecné povahy týká. Druhý ze znaků přibližuje opatření obecné povahy formě rozhodnutí, které se rovněž musí týkat konkrétní věci. V řešeném případě však takto konkrétně vymezený předmět řízení chybí. Napadené akty naopak obsahují obecná pravidla chování v podobě příkazů a zákazů (paušální zákaz pohybu a prodeje výrobků a služeb) vztahujících se na neurčitý okruh osob, což z nich činí právní předpisy. Na této skutečnosti nic nemění ani to, že napadená opatření obsahují katalog příkazů a zákazů, neboť tato skutečnost je právě typickým znakem právních předpisů.
36. Odpůrce v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 As 241/2018-25, který se týkal opatření předsedy soudu ohledně kontrol při vstupu do budovy soudu. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k jednoznačnému závěru, že v daném případě nebyla splněna podmínka konkrétnosti, neboť opatření se týkalo neurčitého počtu případů určitého druhu (všech vstupů do budovy soudu). Přitom nyní napadené akty jsou svojí povahou ještě obecnější, neboť dopadají na širokou množinu aktivit na území České republiky.
37. Odpůrce činí dílčí závěr, že napadená opatření jsou právními předpisy *sui generis*, a proto zde chybí pravomoc správních soudů takové akty podrobit soudnímu přezkumu. Jiné právní předpisy může v současné době přezkoumávat výhradně Ústavní soud, a to jak z hlediska jejich ústavnosti, tak i zákonnosti; nedostatek pravomoci správních soudů k abstraktnímu přezkumu napadených opatření tedy nelze zaměňovat s odepřením soudní ochrany. Co se týče individuálních subjektivních veřejných práv, ta mohou být dotčena až případnými rozhodnutími vydanými na základě právních předpisů. Odpůrce nezpochybnuje, že v takovém případě by se jednotlivci mohli domáhat ochrany ve správním soudnictví. Výše uvedené ústavní a zákonné rozdělení pravomocí však nesmí být obcházeno extenzivním výkladem pojmu opatření obecné povahy, k němuž směřuje návrh.
38. Pro případ, že by soud shledal návrh přípustným, odpůrce tvrdí, že návrh není důvodný.
39. Předně je odpůrce přesvědčen, že je v případě nadregionální epidemie oprávněn vydávat normativní akty s formou a obsahem, které odpovídají napadeným mimořádným opatřením. Existenci této pravomoci ostatně připouští i důvodová zpráva ke krizovému zákonu, dle níž je problematika mimořádných událostí řešena některými jinými právními předpisy, přičemž je možné ji řešit i tímto standardním způsobem. Odpůrce je přesvědčen, že mu tato pravomoc není odebrána ani v případě vyhlášení nouzového stavu, neboť tento závěr nevyplývá ze žádného právního předpisu a nemůže být dán ani údajnou specialitou krizového zákona vůči zákonu o ochraně veřejného zdraví. Dle odpůrce tyto pravomoci mohou bez problémů fungovat vedle sebe, jak ostatně vyplývá z komentářové literatury (v případě, že je k vydání prováděcího právního předpisu zákonem zmocněna vláda i ministerstvo, zůstává ministerstvu k úpravě jen to, co vláda již sama neupravila).
40. I pokud by mezi danými zákony existovaly vztahy obecnosti a speciality, odpůrce se domnívá, že by naopak zákon o ochraně veřejného zdraví představoval *lex specialis* ke krizovému zákonu.

Zákon o ochraně veřejného zdraví se totiž výslovně zabývá specifickými opatřeními týkajícími se epidemie, zatímco krizový zákon opravňuje přijmout krizová opatření v ostatních oblastech. O specialitě zákona o ochraně veřejného zdraví svědčí i obecně vyšší sankce za nedodržení mimořádných opatření oproti krizovému zákonu. Neobstojí ani argument, dle něhož jsou opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví určena pouze pro „běžnou“ situaci, zatímco nouzový stav je s ohledem na svou závažnost chápán jako mimořádný, a tedy mající přednost. Odpůrce se domnívá, že celostátní pandemie je ze své povahy vždy mimořádnou a nikoliv běžnou situací. Nouzový stav tedy není specifický tím, že by odnímal pravomoci založené zákonem o ochraně veřejného zdraví, ale naopak tím, že umožňuje přijímat i další opatření, která by na základě zákona o ochraně veřejného zdraví nebyla možná.

41. Odpůrce nepopírá, že v řešeném případě vláda nejprve přijímala opatření formou krizových opatření na základě krizového zákona, ovšem svůj postoj následně přehodnotila s ohledem na vývoj situace a rozvíjející se odborné poznatky o hrozícím riziku. Takový postup byl přitom právně přípustný. Ve vztahu k relativně častým změnám v opatřeních odpůrce uvádí, že ty jsou dány extrémně dynamickou situací spojenou s probíhající epidemií a umožňují pružně reagovat na její vývoj. Rozhodně jejich záměrem není vyhnout se soudnímu přezkumu nebo vyloučit možnost náhrady škody dle § 36 krizového zákona.
42. Dle odpůrce nejsou napadená opatření nepřezkoumatelná, neboť obecně platí, že právní předpisy nemusejí obsahovat odůvodnění. I kdyby se jednalo o opatření obecné povahy, odpůrce odkazuje na § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, dle něhož se „epidemické“ opatření obecné povahy na základě tohoto zákona vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Nároky navrhovatele na odůvodnění mimořádných opatření jsou nadto nerealizovatelná.
43. Konečně je odpůrce přesvědčen, že napadená opatření jsou přiměřená, neboť jejich základním cílem bylo zploštit křivku nakažených koronavirem, a tím předejít zhroucení zdravotního systému tak, jak k tomu došlo v jiných zemích, kde nebyla příslušná opatření přijata včas. Nadto dle odpůrce v daném případě není možné provést exaktní test proporcionality, jak indikuje návrh, a tím určit, jaké opatření je objektivně lepší (proporcionálnější) než druhé.
44. Odpůrce žádá, aby soud návrh odmítl, a v případě shledání jeho přípustnosti, aby návrh zamítl.

IV. Další podání účastníků řízení

A) Podání odpůrce ze dne 17. 4. 2020

45. Odpůrce ve svém podání ze dne 17. 4. 2020 zopakoval, že návrhy by měly být odmítnuty pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Tento postup v obdobných případech stanoví četná judikatura Nejvyššího správního soudu. Odklon od stávající judikatury nemůže být odůvodněn tím, že napadená mimořádná opatření údajně zasahují do základních práv a svobod, neboť tato skutečnost nastává v rámci správního soudnictví prakticky v každém případě (srov. § 2 soudního řádu správního).
46. Ve vztahu k napadeným aktům nehrozí odepření soudní ochrany, neboť ta v abstraktní rovině náleží Ústavnímu soudu a v konkrétní rovině ji lze poskytnout na základě správní žaloby. Nadepsaný soud však svévolně rozšiřuje pravomoc správních soudů, a to ačkoliv specializované správní soudnictví není nástrojem „zbytkové soudní ochrany“.
47. Odpůrce zdůraznil, že Nejvyšší správní soud (srov. usnesení č. j. 8 Ao 6/2010-98) označil neexistenci napadeného opatření obecné povahy za neodstranitelný nedostatek podmínek řízení i v situaci, kdy se toto opatření obecné povahy dotýkalo základní práv a svobod (konkrétně prostřednictvím územního plánu). Dále v obou citovaných nálezech Ústavní soud umožnil změnu návrhu coby výjimku z pravidla, a to kvůli důvodnému podezření, že odpůrce napadené akty změnil s cílem znemožnit jejich přezkum. V nyní řešené věci tomu tak však nebylo. Ostatně Ústavní soud v nálezu ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, výslovně uvedl, že pokud je

novelou zákona určité ustanovení zrušeno a zároveň ve shodné dikci přijato, nejedná se o důvod pro připuštění změny návrhu podle § 63 zákona o Ústavním soudu. Konečně odpůrce připomíná, že změna návrhu není ve správním soudnictví aplikovatelná též proto, že by tak docházelo k odnětí účastníků jejich zákonnému soudci. Ústavní soud o návrzích na zrušení právních předpisů vždy rozhoduje v plénu, zatímco ve správním soudnictví je pravděpodobné, že návrh napadající nové mimořádné opatření by byl přidělen jinému senátu Městského soudu v Praze než senátu 14 A.

B) Podání navrhovatele ze dne 18. 4. 2020

48. Navrhovatel v podání ze dne 18. 4. 2020 změnil svůj návrh tak, že navrhl zrušení Mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN, a ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-1/MIN/KAN. Zároveň setrval na zrušení i minulých verzí mimořádných opatření, neboť právní důsledky pro jeho osobu nadále trvají. K vyjádření odpůrce a jeho tvrzením navrhovatel podotkl, že jejich vědecká hodnota je sporná, zčásti jde pouze o mediální články bez důkazní hodnoty, zčásti jde sice o publikace odborníků, ovšem nerecenzované a vybrané toliko selektivně.

C) Podání navrhovatele ze dne 21. 4. 2020

49. V podání ze dne 21. 4. 2020 navrhovatel dodal, že argumentace odpůrce je vnitřně rozporuplná, neboť na jednu stranu ve svém dřívějším vyjádření tvrdí, že napadené akty je třeba považovat za právní předpisy *sui generis*, nově však uvádí, že se jedná o opatření obecné povahy, která již byla zrušena. Ani jeden z argumentů přitom není validní, neboť o normativní právní akt nemůže jít s ohledem na nedostatek kompetence odpůrce takové akty vydávat [§ 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví]. Zrušení opatření obecné povahy pak nemůže být překážkou jejich soudního přezkumu, neboť i nadále působí jejich zásahy do práv.
50. Navrhovatel vnímá argumentaci odpůrce jako účelovou, neboť odpůrce na jednu stranu tvrdí, že vydaná opatření je třeba posuzovat podle své materiální povahy jako právní normu *sui generis* a dále že Ministerstvu zdravotnictví přísluší vydávat v epidemiích právní normy proto, že „je to potřeba“, byť § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví tuto pravomoc svěřuje výslovně Krajským hygienickým stanicím. Pokud však jde o soudní přezkum zrušených opatření obecné povahy, materiálnímu aspektu již nepřikládá žádnou váhu a argumentuje zcela formalisticky v tom směru, že by návrh měl být odmítnut. Navrhovatel však tvrdí, že z materiálního hlediska je všech šest opatření omezujících maloobchod a všech pět opatření omezujících volný pohyb prakticky stále totožných.
51. Navrhovatel připomíná právo na spravedlivý proces, zejména čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle něhož z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. Dle navrhovatele se veškerá judikatura citovaná odpůrcem vztahuje k odlišným oblastem lidské činnosti (zejména územní plánování a regulace dopravy), kde jsou zásahy do základních práv a svobod zcela jiné povahy. Navrhovatel se domnívá, že by odpůrce jakožto veřejná instituce měl argumentovat nestranněji.
52. Dle navrhovatele by měl odpůrce v průběhu soudního jednání dodat některá data a informace, jimiž disponuje pouze on. Zejména se jedná o informaci ohledně celkové zvýšené úmrtnosti (excess mortality) za období od vzniku epidemie v porovnání s týmiž daty za odpovídající období předchozích let. Tento ukazatel je vhodným ukazatelem závažnosti dosavadních projevů epidemie. Jiné evropské státy zveřejňují tato data po týdnech v rámci projektu EuroMoMo, a umožňují tak porovnat dopad Covid-19 např. s chřipkovou epidemií v roce 2017. Zveřejněná česká mortalitní data (ÚZIS, SZÚ), která navrhovatel našel, však končí rokem 2017.

53. D) Druhé podání navrhovatele ze dne 21. 4. 2020

54. V dalším podání navrhovatel rozšířil svůj návrh též na mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 4. 2020. Dodal, že důvodem vydání tohoto mimořádného opatření zjevně bylo zabránit soudu v jeho přezkumu při soudním jednání, neboť je obsahově naprosto totožné jako předchozí mimořádné opatření omezující maloobchodní prodej.

E) Podání odpůrce ze dne 22. 4. 2020

55. Ve vyjádření ze dne 22. 4. 2020 odpůrce uvedl, že není pravdou, že by jeho argumentace ohledně nutnosti odmítnutí návrhu byla vnitřně nekonzistentní. Zopakoval, že pro klasifikaci pramenů práva je rozhodující obsah právní normy. A i kdyby bylo možno napadené akty považovat za opatření obecné povahy (quod non), tak by bylo třeba návrh navrhovatele odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení v podobě neexistence napadených aktů. A dle odpůrce by soud neměl připustit změnu návrhu, neboť jinak by byl narušen princip rovnosti účastníků a právo na zákonného soudce. Navíc obsah nově vydaných opatření se ve vícero ohledech odlišuje od původně napadených mimořádných opatření a stejně tak se odlišuje i jejich odůvodnění. Nadto upozornil na skutečnost, že v případě obou opatření ze dne 15. 4. již také odpadl předmět řízení, neboť tato byla zrušena nově vydanými mimořádnými opatřeními odpůrce. Dále pak odpůrce zopakoval důvody, pro které považuje napadená mimořádná opatření za přiměřená a zákonná.

F) Podání navrhovatele ze dne 22. 4. 2020

56. Navrhovatel ve svém podání ze dne 21. 4. 2020 zopakoval, že napadená opatření je v souladu s § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví třeba považovat za opatření obecné povahy, nikoliv za právní předpisy. Ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví nedává odpůrci pravomoc k vydávání právních předpisů, přičemž obecně platí, že pravomoc k vydávání prováděcích právních předpisů je vždy stanovena taxativně. Tento výklad podporuje i § 85 téhož zákona, který sice zakotvuje pravomoc vydávat právní předpisy v oblasti veřejného zdraví, ovšem svěřuje ji nikoliv odpůrci, ale Krajským hygienickým stanicím. Uvedené má své opodstatnění, neboť takto je svěřeno vydávání protiepidemických právních předpisů odborníkům, nikoliv politikům. Rovněž územní omezení působnosti těchto právních předpisů je důvodné, neboť umožňuje reagovat na situaci proporcionálně podle toho, jak jsou omezení v jednotlivých okresech potřebná. Pokud je třeba přijmout rozsáhlé celostátní opatření, může tak učinit vláda na základě krizového zákona.
57. Navrhovatel připouští, že některé části napadených opatření se svým obsahem přibližují právním předpisům (stanovují obecné zákazy), čímž však odpůrce zjevně překročil svou pravomoc. Tato skutečnost jde k tíži odpůrce a jistě na jejím základě nelze dospět k závěru o nepřipustnosti přezkumu mimořádných opatření.
58. Navrhovatel je přesvědčen, že hlavním důvodem pro vydání mimořádných opatření na základě zákona o ochraně veřejného zdraví bylo odbourání možnosti žádat o náhradu škod způsobených mimořádnými opatřeními. Další účelovostí se pak odpůrce dopouští tím, že vydává stále nová opatření se zjevným záměrem znemožnit jejich soudní přezkum. Mimořádná opatření vyvolávají vysoce intenzivní zásahy do základních práv, které přetrvávají i po jejich zrušení ve dvou oblastech: stíhání za přestupek a náhrada škody. Ohledně první oblasti platí, že občan může být stíhán za porušení mimořádných opatření, kterého se dopustil v době jejich účinnosti. Zrušením opatření obecné povahy totiž nezaniká trestnost jejich porušení. Vzhledem k maximální výši pokuty (3 mil. Kč) je žádoucí, aby občané nežili až do promlčení přestupku v nejistotě z možného stíhání. V případě druhé oblasti – možnosti domoci se náhrady škody – je zjevné, že mimořádná opatření mnohým živnostníkům způsobila zcela konkrétní, mnohdy likvidační ztrátu. Dodatečným zrušením opatření obecné povahy se tak stát vyhne soudnímu přezkumu a zrušení opatření pro jeho nezákonnost. To má svůj praktický dopad pro možnost domoci se náhrady škody na základě zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Nezákonnost opatření obecné

povahy přitom nemůže posoudit a vyslovit obecný soud rozhodující o nároku na náhradu škody. Z toho důvodu je nezbytné, aby o této nezákonnosti rozhodl správní soud.

59. Navrhovatel je přesvědčen, že § 101a soudního řádu správního výslovně nestanoví, že správní soud není oprávněn přezkoumat opatření obecné povahy, které již bylo zrušeno. Rozhodujícím kritériem je totiž to, zda opatření obecné povahy dosud zasahuje do práv navrhovatele. Tento závěr vyplývá i z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu. Pokud by soudní řád správní skutečně takový přezkum vylučoval (a potažmo náhradu škody proti státu), musela by být jeho příslušná ustanovení předložena Ústavnímu soudu k přezkumu ústavnosti. Navrhovatel je však přesvědčen, že § 101a soudního řádu správního je možnost i ve stávajícím znění vyložit ústavně konformně. Nadto navrhovatel podotýká, že s ohledem na téměř totožný obsah by mimořádná opatření měla být považována pouze za dva právní akty (omezující maloobchod a svobodu pohybu).
60. Navrhovatel uzavírá, že soud je oprávněn podrobit přezkumu nejen aktuální, ale i minulá a nyní zrušená napadená opatření v tom rozsahu, ve kterém dosud působí právní následky.

G) Druhé podání odpůrce ze dne 22. 4. 2020

61. V následném podání odpůrce zdůraznil, že mimořádné opatření ze dne 17. 4. bylo na úřední desce odpůrce vyvěšeno již v pátek 17. 4. 2020, přičemž podání, jímž se navrhovatel snažil o rozšíření návrhu, je datováno až 18. 4. Tato časová posloupnost vylučuje, že by odpůrce nahrazoval dřívější mimořádná opatření se zřetelem k návrhům navrhovatele. Nadto příslušný krok byl činěn se zcela legitimním cílem, neboť došlo k věcné úpravě předchozího mimořádného opatření v čl. I odst. 7.

V. Argumentace při jednání

62. Na jednání konaném dne 23. 4. 2020 oba účastníci setrvali na svých stanoviscích. Soud předal navrhovateli krátkou cestou vyjádření odpůrce ze dne 22. 4. 2020, s kterým se navrhovatel v průběhu jednání seznámil.
63. Navrhovatel zopakoval, že příslušné akty měly být vydány postupem dle krizového zákona, neboť v opačném případě nejsou podrobeny parlamentní kontrole. Napadená mimořádná opatření byla vydána postupem dle zákona o ochraně veřejného zdraví, který výslovně stanoví, že se jedná o opatření obecné povahy. Byť některá z napadených opatření již byla zrušena či pozbyla platnosti, stále jsou způsobilá zasáhnout do práv občanů, proto by měla být podrobena soudnímu přezkumu. Je tomu tak zejména proto, že vyslovení nezákonnosti napadených mimořádných opatření je podmínkou pro možnost domoci se náhrady škody dle zákona č. 82/1998 Sb. Navrhovatel zdůrazňuje, že mimořádná opatření jsou chaotická, nesrozumitelná, neodůvodněná a rovněž nepřiměřená, jak dokládá i všeobecně známý dopis jedenácti, který vydali renomovaní profesori Univerzity Karlovy. Navrhovatel nebrojí proti samotné přísnosti mimořádných opatření, ale proti jejich chaotičnosti a diskriminačnímu charakteru. Navrhovatel se domnívá, že nastalá společenská situace není mimořádná, neboť epidemie nejsou ojedinělé a mělo být postupováno podle vypracovaného pandemického plánu.
64. Odpůrce uvedl, že z podání navrhovatele není zřejmé, co je aktuálně předmětem přezkumu. Návrh by měl být odmítnut, neboť mimořádná opatření již byla zrušena a nejedná se o opatření obecné povahy. V případě, že by soud návrh bez dalšího neodmítl, odpůrce navrhl, aby soud řízení přerušil (neboť povahou mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví se aktuálně zabývá i Ústavní a Nejvyšší správní soud), případně odročil tak, aby měl odpůrce lhůtu alespoň v délce sedmi dnů k prostudování posledního podání navrhovatele ze dne 21. 4. 2020, které mu bylo zasláno soudem v předvečer jednání. Rovněž nejsou splněny podmínky pro postup dle § 95 občanského soudního řádu, neboť nově napadená mimořádná opatření se svým obsahem odlišují od původně napadených, a proto není původní argumentace použitelná. Odpůrce odkázal na nález Ústavního soudu, podle něhož úkolem soudů ve správním soudnictví není podílet se na

formulaci návrhu, a tím nahrazovat činnost navrhovatele, neboť by přestal vystupovat jako nestranný rozhodce sporu.

65. Odpůrce zdůraznil, že soud by měl při případném věcném přezkumu napadených mimořádných opatření zohlednit mimořádnost situace, a tedy pouze hodnotit, zda se při jejich vydání nejednalo o zjevný exces. Napadené akty jsou s ohledem na časovou tíseň dostatečně zdůvodněné a jejich časté změny nejsou účelové, ale naopak předvídané zákonem o ochraně veřejného zdraví v závislosti na vývoji situace. Odpůrce ani při vyhlášení nouzového stavu neztrácí pravomoc vydávat mimořádná opatření a § 69 odst. 1 písm. i) zákon o ochraně veřejného zdraví obsahuje dostatečné zmocnění, aby odpůrce prováděl zásahy do základních práv.
66. Dle odpůrce se může proti případnému rozhodnutí o přestupku navrhovatel bránit žalobou proti správnímu rozhodnutí a v rámci tohoto řízení iniciovat incidenční přezkum mimořádných opatření a zpětně požadovat jejich zrušení k určitému datu v minulosti. Stejně chybná je úvaha navrhovatele ohledně možnosti domoci se náhrady škody, neboť dle zákona č. 82/1998 Sb. je nutné vyslovit nezákonnost pouze u rozhodnutí, nikoliv opatření obecné povahy. Odpůrce se domnívá, že pro předmět sporu je nerozhodné, z jakého důvodu byla nejprve opatření vydávána na základě krizového zákona, a sděluje, že některá napadená mimořádná opatření nebyla výslovně zrušena s ohledem na jejich omezenou časovou působnost.
67. Obě strany nechaly na zvážení soudu, zda vypracovat znalecký posudek za účelem posouzení proporcionality napadených mimořádných opatření.

VI. Posouzení návrhu Městským soudem v Praze

68. Předtím, než městský soud mohl přistoupit k meritornímu posouzení návrhu, musel nejdříve posoudit, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení, respektive zdali je podaný návrh přípustný. V této souvislosti soud považuje za nezbytné rovněž osvětlit, z jakého důvodu umožnil navrhovateli rozšířit původní návrh a napadnout aktuálně účinná opatření obecné povahy.
 - A) Důvody pro přípuštění změny návrhu
69. Podle § 64 soudního řádu správního nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu.
70. Podle § 95 odst. 1 občanského soudního řádu žalobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení.
71. Podle § 95 odst. 2 občanského soudního řádu soud nepřipustí změnu návrhu, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu.
72. Navrhovatel se návrhem ze dne 30. 3. 2020 domáhal zrušení v té době platných a účinných opatření Ministerstva zdravotnictví. V průběhu řízení před soudem však byla tato opatření odpůrcem zrušena a nahrazena jinými opatřeními s obdobným obsahem (viz část I. výše). Podáním ze dne 18. 4. 2020 navrhovatel změnil svůj návrh tak, že navrhl zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN, a dále zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-1/MIN/KAN; následně pak navrhovatel navrhl dne 21. 4. také zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN. Tato opatření ze dne 15. 4. 2020 a ze dne 17. 4. 2020 jsou platná a účinná i ke dni rozhodování soudu.
73. Z porovnání původně napadených opatření a opatření ze dne 15. a 17. 4. 2020 je zřejmé, že dosavadní argumentace navrhovatele nebyla vydáním nových mimořádných opatření popřena. Naopak veškerá jeho původní argumentace zůstává platná i pro posouzení později vydaných mimořádných opatření. Nová opatření obecné povahy zasahovala do základních práv a svobod navrhovatele v obdobné míře. Restrikce základních práv navrhovatele tedy ani vydáním nových

opatření obecné povahy nedoznala zásadních změn. Jakkoli nelze nová mimořádná opatření odpůrcem považovat za naprosto totožná a nelze tvrdit, že jejich vydáním by se odpůrcem snažil „uniknout“ ze soudního přezkumu, faktem zůstává, že právo na svobodu pohybu a podnikání je nadále v nemalé míře sístováno. Soud se přitom neztotožnil s odpůrcem, že tato mimořádná opatření se liší ve svém odůvodnění, neboť se podává, že odůvodnění všech návrhem napadených opatření je velmi obdobné. Tyto okolnosti soud považuje za stěžejní, oproti tomu, zdali odpůrcem právní akty snad změnil s cílem znemožnit jejich přezkum před soudem či nikoli.

74. Soud tedy dospěl k závěru, že původní návrh stále představuje podklad pro přezkoumání odpůrcem vydaných opatření obecné povahy. Byly tedy naplněny všechny podmínky dané § 95 občanského soudního řádu, a proto městský soud připustil změnu návrhu na zahájení řízení.
75. K právě uvedenému závěru soud, především s ohledem na námitky odpůrcem proti zvolenému postupu, považuje za potřebné dodat následující.
76. Soud předně zdůrazňuje, že nelze popírat, že všemi nyní napadenými právními akty byla zasažena základní práva a svobody navrhovatele. Při vědomí skutečnosti, že je to právě soudní moc, která je povolána k ochraně základních práv a svobod, se soud zabýval otázkou, zdali navrhovatel disponuje jinými možnostmi, jež by vedly k ochraně jeho práv a svobod. Shledal však, že tomu tak není.
77. Soud nejprve zkoumal, zdali navrhovatel nemá možnost ochrany svých práv mimo správní soudnictví.
78. Takto by se v první řadě nabízela možnost, aby napadené opatření obecné povahy přezkoumal Ústavní soud na základě ústavní stížnosti projednávané v režimu § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Dle citovaného ustanovení Ústavní soud neodmítne přijetí ústavní stížnosti, i když není splněna podmínka podle předchozího odstavce (tj. vyčerpání všech možných procesních prostředků ochrany práv), jestliže stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Ústavní soud by se v tomto případě nacházel v „komfortnější situaci“ nežli správní soud, neboť by nebyl pevně svázán tím, že opatření obecné povahy již bylo zrušeno (zásah do práv by přetrvával i na základě nově vydaných rozhodnutí). Soud však musel vzít v potaz, že na projednání věci před Ústavním soudem v režimu § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu není právní nárok, protože by navrhovatel nemusel být se svým návrhem před Ústavním soudem bez dalšího úspěšný. Navíc soudu není známo, že by Ústavní soud projevil vůli se ústavními stížnostmi ve zmiňovaném režimu zabývat. Proto soudu nezbylo než tento prostředek ochrany základních práv a svobod považovat za neefektivní.
79. Další možností by bylo odkázat navrhovatele na soukromoprávní řízení o náhradě újmy, v rámci něhož by civilní soudy posoudily, zdali bylo omezení základních práv na základě již zrušených mimořádných opatření v souladu s právem. Ani tuto cestu však soud neshledal jako efektivní způsob ochrany základních práv navrhovatele.
80. Podstatou sporu před civilním soudem by byla otázka odškodnění za způsobenou újmu. Předmět řízení je tedy zcela odlišný, soud v tomto řízení nikterak neposuzoval, zda má navrhovatel právo na náhradu újmy. Ostatně nic v návrhu navrhovatele nenaznačuje, že jeho motivací by primárně bylo domoci se náhrady za způsobenou újmu. Navrhovatel se domáhá zrušení opatření obecné povahy, které považuje za porušující svá základní práva. Pro tento účel právní řád předvídá právě ochranu v rámci správního soudnictví cestou návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Tomu také odpovídá bohatá judikatura spjatá s tímto právním instrumentem. Otázka případné náhrady škody je předmětem odlišných právních sporů.
81. Za situace, kdy soud dospěl k závěru, že výše uvedené možnosti by nemusely vést k ochraně základních práv a svobod navrhovatele, posoudil, zdali neexistují jiné možnosti ochrany práv navrhovatele v režimu správního soudnictví. A shledal, že tomu tak není.

82. Možným návrhovým typem, který by se v této souvislosti nabízel, by byla žaloba proti nezákonnému zásahu, protože v úvahu nepřichází ani žaloba proti rozhodnutí (napadený akt zjevně rozhodnutím není, neboť nestanoví práva a povinnosti v individuálních případech), ani žaloba na ochranu před nečinností. Tento žalobní typ je subsidiární vůči všem ostatním návrhům, které lze podat ve správním soudnictví, a slouží tedy jako určitá pojistka pro případ, kdy je někdo dotčen na svých veřejných subjektivních právech postupem správního orgánu, ale nemá k dispozici žádný jiný procesní nástroj k účinné ochraně svých práv. V nyní posuzované věci však soud shledal, že jestliže navrhovatel napadá opatření obecné povahy, tak je příležitým prostředkem ochrany právě návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. soudního řádu správního. Zásahová žaloba je totiž subsidiární i k návrhu na zrušení opatření obecné povahy (viz i nálezy Ústavního soudu III. ÚS 2634/18, zejména body 67 a 94). Jestliže navrhovatel napadá zjevně opatření obecné povahy, není na místě, aby pouze z důvodu jeho zrušení se mohl navrhovatel domáhat téhož žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Nehledě na skutečnost, že právě § 101a a násl. soudního řádu správního upravují specifické okolnosti řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, které by nebylo možno v rámci řízení o zásahové žalobě aplikovat.
83. Soud tedy dospěl k závěru, že navrhovatel nedisponuje jinými efektivními prostředky ochrany jeho základních práv a svobod, jež by mohl v rámci soudní moci využít. Již tato skutečnost indikovala, že je na místě připustit změnu návrhu, neboť jinak by soud popřel zásadu, dle níž je úkolem soudní moci respektovat a chránit základní práva a svobody. A v souladu s principy vyplývajícími z čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod soud zohlednil také další zásadní skutečnosti, které podporovaly nutnost připuštění změny návrhu.
84. V první řadě soud přihlédl k povaze napadených opatření obecné povahy, která velmi významně omezovala základní práva a svobody, především svobodu pohybu a svobodu podnikání. Soud nemíní rozporovat, že jakékoli opatření obecné povahy může penalizovat výkon některých práv (kupříkladu v případě územních plánů práva vlastnického), velmi výjimečně se však dotkne principiálních základních práv, na kterých je vystaven ústavní pořádek České republiky. Původně napadená (a také následně vydaná) opatření obecné povahy však zásadně omezovala především podstatu práva na svobodu pohybu a podnikání a de facto na určitý čas redukovala jejich jinak chráněný výkon. Neomezovala tedy 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. Respekt k základním právům a svobodám totiž musí platit v čase „normálním“ i „mimořádném“. A vždy bude ochrana tohoto práva pod ochranou soudní moci, neboť není a nemůže být jiný orgán demokratického státu, který by omezení základních práv přezkoumal. A tato ochrana nemůže být pouze iluzorní, tj. psaná v zákonech, ale musí být též reálná.
85. Za druhé vzal soud v potaz, že napadené opatření obecné povahy neomezovalo práva úzkého okruhu adresátů, nýbrž restriktivně dopadalo na veškeré obyvatele České republiky. Jakkoli soud nemíní, že by bylo možno návrh navrhovatele považovat za jakousi „actio popularis“, nelze odhlížet od faktu, že napadené opatření obecné povahy penalizovalo základní právo všech obyvatel bez výjimky, čímž se zásadně lišilo od jiných opatření obecné povahy, jako jsou územní plány či opatření upravující provoz na pozemních komunikacích. Tato opatření obecné povahy, jsou striktně svázána s určitým pevně ohraničeným územím a možnost jejich dopadu do práv všech obyvatel státu je značně omezená (tak tomu bylo i v případě usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ao 6/2010-98, v němž byl podán návrh na zrušení územního plánu velkého územního celku). Tím se odlišovala od předmětu nynějšího řízení, který se vyznačoval všeobecným a celostátním dopadem. Rozsah zásahu do základních práv (z hlediska kvantitativního) zde tedy vystupuje jako další zásadní faktor.
86. Navíc nelze pominout, jak bylo již řečeno, že nově přijatá opatření obecné povahy zasahují do základních práv a svobod navrhovatele v obdobné míře. Restrikce základních práv navrhovatele tedy ani vydáním nových opatření obecné povahy nedoznala zásadních změn. Za této situace

soud shledal, že je nezbytné, aby byla navrhovatelé poskytnuta efektivní ochrana jeho práv ze strany soudní moci.

87. A jedinou možnou cestou k ochraně základních práv a svobod navrhovatele bylo umožnit mu upravit jeho návrh tak, aby označil napadené opatření obecné povahy, které je platné a aktuálně vyvolává právní účinky, tedy zasahuje do jeho základních práv a svobod (pokud by byl o zásahu do svých práv nadále přesvědčen).
88. Soud takto vyšel rovněž z judikatury Ústavního soudu vztahující se k abstraktní kontrole právních předpisů, neboť dle soudu je jeho postavení při abstraktním přezkumu opatření obecné povahy obdobné, jako v případě abstraktního přezkumu právního předpisu ze strany Ústavního soudu. Ústavní soud je při přezkumu právních předpisů vázán mj. § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, podle kterého jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbudou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem, řízení se zastaví. Obdobně jako v řízení na zrušení opatření obecné povahy před správními soudy by tedy ani v řízení před Ústavním soudem neměl být z hlediska zákona dán prostor pro věcný přezkum již zrušeného právního předpisu nebo jeho částí.
89. V nálezu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl.ÚS 8/02, však Ústavní soud uvedl následující: „*V průběhu řízení rozšířil právní zástupce navrhovatele (skupiny senátorů) ve smyslu ustanovení § 63 zákona č. 182/1993 Sb. a § 95 odst. 1 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) původní návrh o návrh na zrušení výměru č. 06/2002. Rozšíření návrhu o požadované zrušení výměru č. 06/2002 bylo v souladu s dosavadní judikaturou Ústavního soudu po přerušení ústního jednání usnesením připuštěno s ohledem na skutečnost, že obsah obou výměrů je prakticky obsahově totožný. Byly tak naplněny rovněž podmínky § 95 odst. 2 o. s. ř., když výsledky dosavadního řízení mohly být podkladem pro řízení o rozšířeném návrhu. Pro toto řízení bylo především podstatné, že tento výměr je totožný se zrušeným výměrem č. 01/2002 především z hlediska vytýkaných vad neústavnosti, popř. nezákonnosti, o nichž se mělo v tomto řízení rozhodnout. (...) Nebyly zde žádné překážky, které by Ústavnímu soudu bránily v jednání i o rozšířeném návrhu na zrušení výměru č. 06/2002, který byl stíhán stejnými námitkami neústavnosti a nezákonnosti. V souladu s § 95 odst. 2 o. s. ř. mohl být dosavadní průběh řízení podkladem i pro rozhodnutí, je-li výměr č. 06/2002 ve shodě s právem.“*
90. Obdobně v nálezu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, Ústavní soud konstatoval: „*V souvislosti s posouzením přípustnosti návrhu a podmínek pro zastavení řízení byl Ústavní soud konfrontován se situací, kdy vláda v průběhu řízení o původním návrhu a těsně přede dnem ústního jednání napadenou právní úpravu zrušila a přijala právní úpravu novou, na což navrhovatelé reagovali návrhem na připuštění změny původního návrhu. Ústavní soud proto poté, co se seznámil s argumenty účastníků a vedlejšího účastníka řízení stran připuštění změny návrhu, rozhodl usnesením ze dne 14. 2. 2006 tak, že změnu návrhu připustil. Ústavní soud byl již v minulosti před obdobnou situací postaven v řízení sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (Sbírka rozhodnutí, svazek 28, náleze č. 142; vyhlášen pod č. 528/2002 Sb.), kdy Ministerstvo financí v průběhu řízení zrušilo napadenou úpravu regulace nájemného a přijalo formálně novou úpravu, obsahově shodnou, či v řízení sp. zn. Pl. ÚS 49/03 (Sbírka rozhodnutí, svazek 37, náleze č. 95; vyhlášen pod č. 227/2005 Sb.), kdy zastupitelstvo obce Jindřichovice pod Smrkem rovněž v průběhu řízení před Ústavním soudem zrušilo napadenou obecně závaznou vyhlášku a přijalo vyhlášku obsahově totožnou. Ústavní soud v obou těchto případech změnu návrhu připustil. V nyní projednávaném případě Ústavní soud shledal důvody pro stejný postup, neboť vláda v průběhu řízení o původním návrhu napadenou právní úpravu formálně zrušila a přijala novou právní úpravu, materiálně obdobnou úpravě předchozí. Vláda tak navíc učinila poté, co nesusoblasila s upuštěním od ústního jednání, a to těsně před termínem nařízeného ústního jednání. Vláda přitom v době, kdy byl návrh nařízení připravován, o tom Ústavní soud nezpravila, ačkoliv si musela být vědoma toho, že přijetím nařízení bude výrazně dotčeno i řízení před Ústavním soudem. Několik dní před ústním jednáním pak zástupce vlády pouze Ústavní soud informoval o přijetí nové právní úpravy s tím, že se nebudlá ústního jednání účastnit, neboť očekává zastavení řízení. Pokud by Ústavní soud akceptoval takový postup vlády a řízení zastavil, jak vláda předpokládala, znamenalo by to za dané situace popření účelu a smyslu abstraktní kontroly norem. Daným postupem, jež vláda zvolila, by mohl být Ústavní soud kdykoliv v budoucnu stejným způsobem vyloučen z možnosti jakoukoliv napadenou právní úpravu přezkoumat. Jinak řečeno, zastavení řízení by znamenalo nepřipustný precedens pro postup státních orgánů v budoucnu. Tím by*

byla přímo zmařena ústavodárcem zamýšlená funkce specializované a koncentrované abstraktní kontroly norem. Takový postup by ve svém důsledku celkově oslabil ochranu ústavnosti v České republice a tak i princip materiálního právního státu. Obsahová totožnost ustanovení § 3 nařízení vlády č. 364/2004 Sb. a § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. je přitom podle Ústavního soudu dána meritem vlastního ústavního přezkumu, jímž je otázka ústavní konformity stanoveného způsobu výpočtu individuálních produkčních kvót. Ačkoliv lze tedy s vládou v tom, že dikce obou ustanovení je odlišná, co do materie obě ustanovení v sobě implicitně uchovávají původní klíč výpočtu individuálních produkčních kvót, což bylo hlavním předmětem pro ústavněprávní přezkum jak v návrhu původním, tak ve změněném návrhu. Výsledky dosavadního řízení, týkajícího se přezkumu § 3 a § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb., lze proto v tomto směru použít i pro řízení o změněném návrhu na zrušení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. S ohledem na tyto skutečnosti Ústavní soud podle § 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 95 odst. 1 občanského soudního řádu návrhu na připuštění změny návrhu vyhověl.“

91. Jestliže ze shora uvedeného vyplývá, že v mimořádných situacích Ústavní soud připustil, aby navrhovatel mohl změnit svůj návrh a následně přezkoumal nově vydaný právní předpis, byť procesní pravidla dle zákona o Ústavním soudu stanoví jiný postup, rozhodl se soud postupovat analogicky též v řízení na zrušení opatření obecné povahy. K tomuto postupu soud vedla také povaha nyní napadených právních aktů, která se více blíží právním předpisům než správním rozhodnutím, byť se stále jedná o opatření obecné povahy (viz dále). Pakliže tedy nikoli ústavní, nýbrž správní soudnictví je povoláno k přezkumu opatření obecné povahy z hlediska jeho zákonnosti, dospěl soud k závěru, že podobně není ani v režimu správního přezkumu striktně vyloučeno umožnit navrhovateli upravit svůj původní návrh tak, aby odpovídal nastalé právní a skutkové situace v souladu s § 95 občanského soudního řádu.
92. Dle soudu je tento mimořádný postup odůvodněn mimořádností situace a výjimečným obsahem přezkoumávaných opatření obecné povahy tak, jak bylo uvedeno. Předmětná opatření obecné povahy plošně a v nikoli malé míře omezovala a omezují výkon některých základních práv a svobod, přičemž nelze brát ze zřetele jedinečný význam těchto práv v demokratické společnosti. Soud nemohl „strčit hlavu do písku“ dosud zastávaných procesních pravidel, pokud byla zasažena přirozená práva navrhovatele, a to nikoli zanedbatelným způsobem. Pokud si soud postavil na jednu stranu příslovečných vah nezbytnost lpění na nemožnosti jakéhokoli procesního postupu směřujícímu k věcnému posouzení návrhu žádajícího přezkum již zrušeného (a nahrazeného) opatření obecné povahy a na druhou miskou vah položil nutnost garance základních práv a svobod, dospěl k závěru, že potřeba přezkoumat tvrzený zásah do základních práv a svobod navrhovatele převáží nad dosavadním postupem soudů v případě soudního přezkumu opatření obecné povahy. A proto připustil změnu návrhu podle § 95 občanského soudního řádu.
93. Soud tudíž dospěl k závěru, že v případě, kdy by neumožnil změnu návrhu, fakticky by tím popřel právo navrhovatele na přístup k soudu ve smyslu ochrany jeho základních práv a svobod podle čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Proto, a také s ohledem na shora uvedenou použitelnost argumentace vznesené v dosavadním průběhu řízení a okrajově též na právně-teoretickou podstatu nyní napadeného opatření obecné povahy blížící se až právnímu předpisu, umožnil navrhovateli změnit jeho původní návrh. Krom již uvedeného pak soud zdůrazňuje, že ke změně jednotlivých mimořádných opatření docházelo v řádu dnů, a proto by odmítnutím návrhu na zrušení již v mezidobí zrušeného mimořádného opatření s tím, že návrh lze podat znovu, s velkou pravděpodobností došlo k vytvoření bludného kruhu, který by byl fakticky oním popřením práva navrhovatele na přístup k soudu. Nehledě na nehospodárnost takového postupu.
94. A soud se nedomnívá, že by změnou žaloby byli účastníci odňati svému zákonnému soudci. Obecně je pravdou, že právo nebýt odňat svému zákonnému soudci zakotvené na ústavní rovině v čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod v sobě nese mj. požadavek, aby byly právní věci přidělovány konkrétnímu soudci (resp. senátu) podle předem daných pravidel, které jsou

stanoveny v rozvrhu práce toho kterého soudu. Tím je zaručena předvídatelnost a transparentnost obsazení soudu v konkrétní věci. Dle soudu však uvedený požadavek nelze vykládat v tom směru, že by zamezoval užití obecného institutu změny žaloby stanoveného v § 95 občanského soudního řádu. Je totiž třeba mít na paměti, že se jedná o zcela standardní procesní institut, který právo zná a jenž může být při splnění příslušných zákonných podmínek užit za účelem zefektivnění a urychlení řízení. Vzato do důsledku by tedy argumentace odpůrce vedla k samotnému popření tohoto procesního institutu, neboť v každém jednotlivém případě by se změna žaloby dostala do tvrzeného konfliktu s právem na zákonného soudce. Ostatně nelze s jistotou tvrdit, že by v případě odmítnutí návrhu navrhovatel či jiný subjekt opětovně podali návrh na zrušení mimořádných opatření, který by tak byl „pravděpodobně“ přidělen jinému senátu Městského soudu v Praze. Toto tvrzení zůstává ve zcela hypotetické rovině a jako takové musí být odmítnuto.

95. Ze stejných důvodů dle soudu změna žaloby není porušením zásady rovnosti stran v řízení před soudem. Soud zdůrazňuje, že navrhovatel svým návrhem inicioval řízení ve věci přezkumu mimořádných opatření, a tedy rovněž disponuje jeho předmětem. Přitom obecně platí, že § 95 občanského soudního řádu nepředpokládá pro připuštění změny žaloby souhlas druhé strany (zde odpůrce), ale toliko stanoví povinnost soudu ji o tomto procesním kroku vyrozumět. V řešeném případě soud takto postupoval, čímž rovněž umožnil odpůrci vznést proti změně návrhu oponentní argumentaci. Soud při svém rozhodování tyto argumenty vzal v potaz a řádně se s nimi vypořádal.
96. Konečně pak soud shledal, že ve svém rozhodování není vázán usnesením zdejšího soudu ze dne 30. 3. 2020, č. j. 15 A 31/2020 – 59. Usnesení jiného senátu téhož soudu vydané v jiné věci není právně závazné pro další rozhodovací činnost. Soud je srozuměn s tím, že na usnesení ve věci samé je třeba nahlížet v zásadě shodně jako na rozsudek, přičemž není žádoucí stav, aby v obdobné věci soudy rozhodovaly odlišně. Zároveň však platí, že soudy jsou povolány k tomu, aby nalézaly právo, tj. hledaly a nacházely pomocí právní argumentace jeho „správný“ obsah, přičemž - systémově vzato - v úvahu se nabízející interpretační alternativy musí být vždy možno seřadit podle míry jejich přesvědčivosti a pouze jedna jediná může být shledána za daných okolností nejpřesvědčivější. Změna judikatury je proto namístě vždy, kdy nelze dosavadní interpretaci přesvědčivě hájit (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2010, č. j. 4 Ads 77/2007-91). Zdejší soud doposud rozhodl pouze v jedné, typově obdobné věci týkající se odpůrcem vydaných opatření obecné povahy v době nouzového stavu. Jedno rozhodnutí přitom dle soudu netvoří zavedenou právní praxi. A krom toho nyní rozhodující senát, jak vyplývá ze shora uvedené argumentace, považoval za nezbytné umožnit navrhovateli změnu jeho návrhu. Proto věc posoudil odlišně od senátu 15 A Městského soudu v Praze tak, jak shora podrobně uvedl.
97. A soud neshledal, že by byl dán důvod pro přerušování řízení až do doby rozhodnutí kasačního soudu o kasační stížnosti směřující proti usnesení zdejšího soudu ze dne 30. 3. 2020, č. j. 15 A 31/2020 – 59. Za tohoto postupu by popřel možnost účinné ochrany práv navrhovatele. A nadto soudu nic nebránilo, aby si o této otázce udělal úsudek sám, kdy důvody přerušování řízení podle § 48 odst. 3 soudního řádu správního jsou definovány nikoli obligatorně. Je tedy na zvážení soudu, zdali řízení přerušit či nikoli. A shora uvedená argumentace dle soudu svědčí důvodnosti jeho procesního postupu, protože nepovažoval za nezbytné vyčkávat rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

B) Přezkum již zrušených mimořádných opatření odpůrce

98. Ze shora uvedeného tedy vyplývá, že soud připustil změnu návrhu a k projednání připustil také návrh na zrušení mimořádného opatření o omezení maloobchodního prodeje ze dne 15. 4. 2020 a 17. 4. 2020 a o omezení svobody pohybu ze dne 15. 4. 2020 (soud dodává, že pro soud není rozhodující, že toto mimořádné opatření bylo zrušeno mimořádným opatřením Ministerstva

zdravotnictví ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16484/2020-1/MIN/KAN, neboť to nabývá účinnosti až ke dni 27. 4. 2020, takže ke dni rozhodnutí soudu žádné právní účinky nevyvolává). Navrhovatel se však výslovně domáhá též zrušení mimořádných opatření odpůrce, které již byly zrušeny později vydanými mimořádnými opatřeními. Tyto návrhy však soud posoudil jako nepřijatelné.

99. Podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.
100. Dle dosavadní judikatury zrušení napadeného opatření obecné povahy jiným k tomu příslušným orgánem představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení. Jelikož v této situaci zcela odpadne základní podmínka řízení, je dán důvod k odmítnutí návrhu na základě § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srovnej k tomu obdobně např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010-98, nebo ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 Ao 8/2011-129; pro posouzení nyní projednávané věci je bez významu, že v tehdy projednávaných případech byl k projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy věcně příslušný Nejvyšší správní soud a nikoliv krajské soudy; analogicky lze v této souvislosti odkázat též např. na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, č. j. 9 As 218/2018-72, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2019, č. j. 8 As 119/2018-64 či na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 5 As 165/2016-96).
101. Nezbytnou podmínkou pro řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je tedy existence opatření obecné povahy, proti kterému návrh směřuje. Řízení o návrhu, jímž je požadováno zrušení konkrétního opatření obecné povahy, z logiky věci nelze vést za situace, kdy opatření obecné povahy, které je předmětem řízení, již bylo zrušeno. Jinak řečeno, aby mohl soud návrhu vyhovět a napadené opatření obecné povahy zrušit, musí toto opatření obecné povahy existovat nejen v době podání návrhu, ale též v době rozhodování soudu ve věci samé. Rozhodovat o zrušení již zrušeného opatření nedává smysl.
102. Soud tudíž stěží může zrušit mimořádná opatření odpůrce, která již byla jednou zrušena. Takto by rušil již jednou zrušené, respektive by jeho výrok bylo možno považovat pouze za deklaratorní. To však zákonná úprava neumožňuje a tento závěr je podpořen rovněž judikaturou. Za všechny soud odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18: *„správní soud může výrokem rozsudku určit nezákonnost jen u zásahu (§ 87 odst. 2 s. ř. s.), případně zakázat správnímu orgánu, aby pokračoval v porušování žalobcových práv, a přikázat obnovit stav před zásahem, je-li to možné. Nezákonnost nemůže výrokem rozsudku určit u rozhodnutí správního orgánu, jelikož rozhodnutí v případě důvodnosti žaloby ruší (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), vyslovuje jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), případně moderuje trest za správní delikt (přestupek). Ani u opatření obecné povahy nemůže soud ve výroku rozhodnutí určit jeho nezákonnost, ale v případě důvodnosti návrhu opatření obecné povahy nebo jeho část ruší dnem, který v rozsudku určí (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Výrokem rozsudku správní soud nemůže určovat nezákonnost ani u žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu, kde v případě důvodnosti žaloby ukládá správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení ve lhůtě, kterou stanoví (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). Lze tedy shrnout, že správní soud může ve výroku rozsudku určit nezákonnost u zásahu, a naopak nemůže výrokem vyslovit nezákonnost správního rozhodnutí, nečinnosti či opatření obecné povahy. K tomu mu chybí zákonný podklad, který ke své činnosti potřebuje dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.“*
103. Jestliže se navrhovatel dovolává trvajících důsledků těchto zrušených mimořádných opatření, tak tato okolnost dle soudu nemůže svědčit nutnosti jejich věcného přezkumu. Pokud navrhovatel poukazuje na možné vypořádání satisfakce za způsobené zásahy do práv, může se této satisfakce domoci jinou právní cestou, a to skrze civilní žalobu. V ní by mohl soud konstatovat, že zásah do práv žalobce nebyl v souladu se zákonem a na základě toho žalobci přiznat satisfakci (i přes následně uvedené však soud nemůže nikterak předjímat rozhodnutí v tomto soukromoprávním

sporu). Jelikož však nyní již netrvá zásah do práv navrhovatele plynoucí z již zrušených mimořádných opatření, není soud ve správním soudnictví oprávněn pouze deklarovat jejich nezákonnost. Ostatně skrze návrh na zrušení opatření obecné povahy se navrhovatel ani žádné satisfakce (snad vyjma morální) domoci nemůže. A stejné platí ve vztahu k obavě navrhovatele z rizika stíhání za přestupek. I v tomto případě by nebyla navrhovateli upřena ochrana jeho práv, neboť jak v řízení před správními orgány, tak následně v řízení před soudem by se mohl dovolávat nezákonnosti právního aktu, na základě kterého mu byla sankce za přestupek uložena.

104. Soud tudíž konstatuje, že není oprávněn k přezkumu již zrušených opatření obecné povahy. Neexistence napadeného opatření obecné povahy představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení bránící dalšímu pokračování v řízení, a soudu proto nezbylo než takové návrhy podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního bez věcného projednání odmítnout. Uvedená situace nastala v případě návrhů směřujících vůči již zrušeným opatřením obecné povahy, tj. vůči mimořádným opatřením odpůrce o omezení maloobchodního prodeje ze dne 23. 3. a 15. 4. 2020 (v tomto druhém případě navíc vůbec nemohla být zasažena práva navrhovatele, neboť toto mimořádné opatření bylo zrušeno ještě před nabytím jeho účinnosti). Ochrana práv navrhovatele přitom zůstala zajištěna, neboť soud připustil rozšíření jeho návrhu též na opatření obecné povahy, která jsou aktuálně platná a účinná.

105. C) Přezkum neúčinných, avšak nezrušených mimořádných opatření odpůrce

106. Oproti naposledy uvedenému však jiná situace nastala u vydaných mimořádných opatření, která sice byla věcně nahrazena později vydanými mimořádnými opatření, avšak výslovně nebyla zrušena. Tak tomu je v případě mimořádného opatření odpůrce omezujícího maloobchodní prodej ze dne 26. 3., neboť na rozdíl od všech ostatních následně vydané mimořádné opatření ze dne 30. 3. nikterak nestanovilo, že se ruší předchozí mimořádné opatření. A stejné platí pro mimořádné opatření o omezení svobody pohybu ze dne 23. 3.; i zde následné mimořádné opatření ze dne 30. 3. výslovně nezrušilo předchozí právní akt.

107. Soud nepopírá, že i v těchto případech byla předchozí mimořádná opatření fakticky nahrazena novými mimořádnými opatření, takže následně již nevyvolávala a nevyvolávají právní účinky. Přesto však je nezbytné uvedenou situaci odlišit od shora uvedených, kdy předchozí mimořádná opatření byla odpůrcem výslovně zrušena, neboť zde uvedená mimořádná opatření zůstávají stále v platnosti. A za této situace nic nebrání jejich věcnému přezkumu, neboť není dán důvod pro odmítnutí návrhu z důvodu zrušení napadeného opatření obecné povahy. Byť si je soud vědom, že rozhodnutí ve vztahu k těmto mimořádným opatřením bude za současné situace pouze akademické, nemohl navrhovateli z tohoto důvodu odeprít právo na věcný přezkum jeho návrhu.

D) Povaha napadeného právního aktu

108. Dále se soud věnoval tomu, zdali je napadený právní akt opatřením obecné povahy, jak tvrdí navrhovatel, či právním předpisem, jak ve svém vyjádření argumentoval odpůrce.

109. Podle § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví opatření na úseku řízení jakosti vod ke koupání podle § 82a odst. 1 písm. b) a c) a opatření orgánu ochrany veřejného zdraví podle § 82a písm. d) a na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění, ochrany veřejného zdraví před nebezpečnými a z nebezpečnosti podezřelými výrobky a vodami podle § 80 odst. 1 písm. g), h), p), y), § 80 odst. 5, 6, 7 a § 82 odst. 2 písm. l), m), p), která se týkají obecně vymezeného okruhu adresátů, a stanovení dalších infekčních onemocnění podle § 80 odst. 1 písm. j), vydá příslušný orgán ochrany veřejného zdraví jako opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy se vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Toto opatření obecné povahy nabývá účinnosti dnem vyvěšení na úřední desce orgánu ochrany veřejného zdraví, který opatření vydal, a vyvěšuje se na dobu nejméně 15 dnů. Jde-li o opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví, zašle je Ministerstvo zdravotnictví též krajským hygienickým stanicím, které jsou povinny jej bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů.

110. Z uvedené citace právního předpisu vyplývá, že zákonodárce pevně stanovil, že mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví mají být vydávána ve formě opatření obecné povahy. Jestliže přitom zákon výslovně některý právní akt označuje za opatření obecné povahy, nepřísluší soudu dále hodnotit, zdali je vydávaný akt též opatřením obecné povahy z materiálního hlediska. Úvaha, zdali se jedná materiálně o opatření obecné povahy, je na místě pouze tehdy, kdy určitý právní akt není ze zákona označen za opatření obecné povahy, nýbrž takto je formálně označen až správním orgánem v rámci jeho rozhodovací činnosti, případně kdy určitý akt vůbec není za opatření obecné povahy označen, avšak z jeho materiálního pojetí vyplývá, že opatřením obecné povahy je.
111. Neobstojí tudíž argumentace odpůrce, že byt' zákon mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví formálně označuje za opatření obecné povahy, fakticky se jedná o právní předpis (nařízení). Není přitom příležitý poukaz odpůrce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 As 241/2018 – 25, neboť v tehdy řešené věci nenastala situace, že by zákon výslovně uvedený právní akt označil za opatření obecné povahy. Tím se významně odlišuje daný případ od nyní projednávané věci. Nyní projednávané věci je bližší rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016 – 146, v němž soud přezkoumával program zlepšování kvality ovzduší vydaný dle zákona o ochraně ovzduší ve formě opatření obecné povahy. A byt' v odůvodnění kasační soud vyjádřil určité pochyby nad tím, zdali je tento právní akt správně zákonodárcem označen za opatření obecné povahy, respektoval, že tomu tak je a daný právní akt přezkoumal dle § 101a a násl. soudního řádu správního.
112. Soud souhlasí s odpůrcem, že nyní napadená opatření obecné povahy mají blíže k právnímu předpisu než k rozhodnutí. Soud si je vědom skutečnosti, že v právní teorii se obecně opatření obecné povahy označuje za smíšený správní akt, neboť leží na pomezí mezi individuálními správními akty (správními rozhodnutími) a normativními správními akty (právními předpisy). S normativními právními akty jej pojí obecně vymezený okruh adresátů, se správním rozhodnutím zase konkrétně určený předmět vztahující se k určité situaci. V napadených opatřeních obecné povahy není okruh adresátů nijak blíže místně ani osobnostně specifikován, řídit se jimi tedy musí každý. A předmět vydávaných mimořádných opatření je značně široký, neboť omezuje svobodu pohybu a podnikání, vyjma blíže specifikovaných výjimek. Tím se nyní napadený akt odlišuje od jiných opatření obecné povahy, které jsou zpravidla spjata pouze s místně omezenou konkrétní situací. Přesto však dle soudu nelze tvrdit, že by zde absolutně absentovala podmínka konkrétnosti a určitosti věci, které se daná opatření obecné povahy týkají. Ta je dána především činnostmi, které vláda jmenovitě zakázala. Jakkoli se jedná o široký předmět zákazu, stále platí, že je konkrétně definován a stanoví pravidla chování v pevně stanovených situacích. A onu konkrétnost lze spatřovat i v tom, že cílem napadených opatření obecné povahy je ochrana před konkrétním nebezpečím v podobě Covid-19 (nikoli proti nějaké blíže nespecifikované chorobě). Proto i z tohoto hlediska napadené právní akty splňují právně-teoretickou definici opatření obecné povahy, přestože, jak již bylo řečeno, se významně blíží právním předpisům.
113. Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví pak nelze srovnávat z hlediska formy vydávání s cenovými rozhodnutími Ministerstva financí vydávanými dle § 10 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách. Zásadní rozdíl opět tkví ve skutečnosti, že zákon o cenách v žádném ze svých znění cenový výměr za opatření obecné povahy neoznačoval, a proto bylo na soudech, aby určily, zda se s ohledem na podstatu tohoto právního aktu jedná o opatření obecné povahy či právní předpis (viz podrobněji usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 – 55). K tomu soud dodává, že pokud odpůrce míní, že znění zákona je v tomto směru v rozporu se základními pravidly označování správních aktů, může iniciovat novelizaci předmětného ustanovení § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví tak, aby plně odpovídalo poznatkům vědy správního práva a judikatury. Do doby této případné legislativní změny však soud musí akceptovat nyní platné znění zákona.

114. Rovněž v případě řešení této právní otázky soud neshledal důvody pro přerušení řízení do doby rozhodnutí Ústavního soudu o obdobných otázkách. I zde platí, že za tohoto postupu by soud popřel možnost účinné ochrany práv navrhovatele. A nic soudu nebránilo, aby si o této otázce udělal úsudek sám. Nadto důvody přerušení řízení definované v § 48 odst. 3 soudního řádu správního nejsou obligatorní. Je tedy na zvážení soudu, zdali řízení přeruší či nikoli. Pokud by přitom nyní řízení přerušil, opět by odpadl jeho předmět, neboť i nyní napadená mimořádná opatření by pozbyla účinnosti. I proto soud nepřisvědčil návrhu odpůrce a řízení nepřerušil.
115. A pro úplnost soud uvádí, že neshledal, že by bylo možno napadené právní akty považovat za rozhodnutí správních orgánů, neboť neurčují práva a povinnosti v individuálně určených případech. Na tomto závěru nic nemění, že § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví předjímá, že by snad bylo možno proti tomuto aktu brojit odvoláním, protože stanoví, že odvolání proti rozhodnutí příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví nemá odkladný účinek. Jak však již bylo uvedeno, zákon výslovně uvádí, že mimořádná opatření tohoto charakteru jsou opatřeními obecné povahy a tomuto závěru také odpovídá jejich materiální obsah. Proto je nutno uvedenou část citovaného § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví považovat ve vztahu k nyní vydaným mimořádným opatřením za obsolentní.
116. Soud tedy uzavírá, že napadený právní akt považoval za opatření obecné povahy a takto jej přezkoumal v souladu s § 101a a násl. soudního řádu správního.
- E) Věcný přezkum přípustně napadených opatření obecné povahy
117. Městský soud v Praze posoudil účinná či nezrušená napadená opatření obecné povahy podle § 101b odst. 3 soudního řádu správního, a to v mezích navrhovatelem uplatněných návrhových bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, a dospěl k závěru, že návrh je důvodný.
118. Již úvodem soud zdůrazňuje, že procesním postupem v řízení nezkrátil právo odpůrce na přednesení řádné argumentace. I přes připuštění změny návrhu totiž soud ve svém rozhodování vycházel primárně z prvotního návrhu navrhovatele. Jeho další vyjádření proto lze považovat za repliky k vyjádřením odpůrce, přičemž odpůrci byl dán prostor, aby se s těmito vyjádřeními seznámil a na ně reagoval. Soud si je vědom, že řízení probíhalo v „časové tísní“, avšak tento důvod odpovídá obsahu napadených opatření obecné povahy a způsobu jejich přijímání. Právní zástupce pak mohl na veškerá podání navrhovatele reagovat minimálně při jednání konaném dne 23. 4. 2020. Soud tudíž při jednání neshledal důvody pro odročení jednání na pozdější datum.
119. Podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou
- a) zákaz nebo omezení výroby, úpravy, úschovy, dopravy, dovozu, vývozu, prodeje a jiného nakládání s potravinami a dalšími výrobky, kterými může být šířeno infekční onemocnění, popřípadě příkaz k jejich zničení,
 - b) zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu,
 - c) zákaz nebo omezení výroby, úpravy, dopravy a jiného nakládání s pitnou vodou a vodami užívanými k účelům podle § 6a a 6d, zákaz používání vod ze studní, pramenů, vodních nádrží, rybníků, potoků a řek,
 - d) příkaz k vyčlenění lůžek ve zdravotnických zařízeních,
 - e) příkaz k provedení ohniskové dezinfekce, dezinfekce a deratizace na celém zasaženém území; ohniskovou dezinfekci, dezinfekci a deratizaci provede zdravotní ústav (§ 86 odst. 1), stanoví-li tak rozhodnutím příslušný orgán ochrany veřejného zdraví. Náklady na tuto

ohniskovou dezinfekci, dezinsekcii a deratizaci provedenou zdravotním ústavem jsou hrazeny ze státního rozpočtu,

f) příkaz k varovnému označení objektů, v nichž došlo k infekčnímu onemocnění, a text tohoto označení,

g) mimořádné očkování a preventivní podání jiných léčiv (profylaxe),

h) příkaz k vyčlenění objektu v majetku státu, kraje nebo obce k izolaci fyzických osob nebo jejich karanténě,

i) zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.

120. Podle čl. 5 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti vláda může vyhlásit nouzový stav v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost.

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

122. Podle § 5 krizového zákona za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit

a) právo na nedotknutelnost osoby a nedotknutelnost obydlí při evakuaci osoby z místa, na kterém je bezprostředně ohrožena na životě nebo zdraví,

b) vlastnické a užívací právo právnických a fyzických osob k majetku (§ 29 a 31), pokud jde o nucené omezení práva vlastníka nebo uživatele z důvodu ochrany života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, které jsou ohroženy krizovou situací, přičemž je za toto omezení poskytnuta přiměřená náhrada,

c) svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací,

d) právo pokojně se shromažďovat ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací,

e) právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění,

f) právo na stávku, pokud by tato stávka vedla k narušení, případně znemožnění záchranných a likvidačních prací.

123. Podle § 6 krizového zákona je vláda oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařídit

a) evakuaci osob a majetku z vymezeného území,

b) zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území,

c) ukládání pracovní povinnosti, pracovní výpomoci nebo povinnosti poskytnout věcné prostředky,

d) bezodkladné provádění staveb, stavebních prací, terénních úprav nebo odstraňování staveb anebo porostů za účelem zmírnění nebo odvrácení ohrožení vyplývajícího z krizové situace.

E. 1) Základní práva při mimořádných stavech

124. Soud předně považuje za nezbytné přiblížit obecný rámec působení práva v době mimořádných stavů a ochrany základních práv a svobod v těchto situacích.

125. Soud zdůrazňuje, že je srozuměn se skutečností, že aktuální situace panující v České republice se naprosto vymyká normálu a nechce jakkoli zlehčovat hrozby, které z nastalé zdravotní pandemie

plynou pro stát a jeho obyvatele. Soud plně respektuje, že byl vládou vyhlášen nouzový stav, jakož i důvody, pro které byl vyhlášen.

126. Nouzový stav je ústavním zákonem o bezpečnosti koncipován pro relativně úzce a přesně vymezené krizové situace, respektive poruchy normality, jejichž průběh a vhodná opatření k nápravě lze alespoň částečně předem předvídat. Ústavní zákon o bezpečnosti umožňuje dle čl. 5 vyhlásit nouzový stav v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost. Mezi možné důvody tedy náleží nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožuje životy nebo zdraví. Článek 6 ústavního zákona o bezpečnosti pak definuje náležitosti vyhlášení nouzového stavu, jeho časové omezení, možnosti jeho prodloužení a konstatuje způsob skončení jeho platnosti. Taktéž vládě stanoví povinnost vymezit, jaká práva podle zvláštního zákona se omezují a jaké povinnosti se ukládají. Tímto zvláštním zákonem je krizový zákon, který stanoví konkrétní podoby povinností, které je možné ukládat, a opatření, která je možné přijímat, včetně výčtu základních práv, která mohou být omezena.
127. Uvedený přehled ilustruje, že český právní řád pamatuje na nezbytnost právního řešení mimořádných situací majících natolik razantní dopad na život ve společnosti, že je dán důvod k vyhlášení nouzového stavu. Zároveň krizový zákon na základě ústavního zákona o bezpečnosti vymezuje konkrétní krizová opatření, která mají směřovat k řešení nastalé krizové situace a ke zmírnění nebo odstranění následků způsobených krizovou situací a mají chránit základní chráněné hodnoty, tj. život a zdraví obyvatel a jejich majetek. Nelze tedy tvrdit, že by při značném ohrožení života a zdraví obyvatel, při němž je nezbytné vyhlásit nouzový stav, nastalo právní vakuum, při němž by nebylo určeno, jakým způsobem mají být přijata omezující opatření. Ústavodárce i zákonodárce s možným vznikem těchto mimořádností počítal, a proto upravil pravomoci státních orgánů, respektive rozsah použitelných opatření, pro tyto případy.
128. Soud přitom nepopírá, že k realizaci těchto krizových opatření může být nutné omezit některá základní práva a svobody a uložit konkrétní povinnosti za účelem zvládnutí mimořádné situace a de facto za účelem ochrany státu a jeho obyvatel. To ostatně předjímá jak čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti, tak v podrobnostech stanoví § 5 krizového zákona. S možností penalizace některých základních práv a svobod výslovně počítá též Úmluva o ochraně lidských práv a svobod, která v čl. 15 stanoví, že v případě války nebo jakéhokoli jiného veřejného ohrožení státní existence, může každá Vysoká smluvní strana přijmout opatření k odstoupení od závazků stanovených v této Úmluvě v rozsahu přísně vyžadovaném naléhavostí situace, pokud tato opatření nebudou neslučitelná s ostatními závazky podle mezinárodního práva (soud ponechává stranou, že formálně tento postup česká vláda dosud v době nynější krize neaktivovala).
129. Přesto však platí, že vyhlášení nouzového stavu automaticky neznamená omezení základních práv a svobod. Naopak výkon některých práv je i v době mimořádných stavů hoden maximální ochrany (typicky svobody projevu), neboť může být prostředkem ochrany před zneužitím mimořádné situace výkonnou mocí. Ostatní práva pak mohou být v nezbytném a přiměřeném rozsahu omezena za účelem dosažení sledovaného cíle, tj. odstranění příčin či následků mimořádné situace. Takto například Evropský soud pro lidská práva zdůrazňuje, že i v režimu čl. 15 Úmluvy mohou být přijata pouze opatření odpovídající rozsahu přísně vyžadovaným naléhavostí situace (rozsudek ze dne 20. 3. 2018, stížnost č. 13237/17, ve věci Mehmet Hasan Altan proti Turecku). I za mimořádného stavu tedy platí, že omezení základních práv mohou být přijata pouze na základě zákona, za účelem ústavně chráněných hodnot a pouze v nezbytném rozsahu. Omezení tak musí odpovídat zákonnému rámci danému Ústavou, ústavními zákony a „běžnými“ zákony (viz čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Jestliže právní řád vymezuje pravidla jednání v situacích, kdy jsou ohroženy základní podmínky existence státu nebo zdraví jeho obyvatel a je potřeba vytvořit právní podmínky pro návrat systému do původního žádoucího stavu, je nezbytné kodifikovaný mechanismus omezení základních práv a svobod dodržet.

130. Je klíčové, aby právě v těchto případech orgány veřejné moci lpěly na pravidlech, která určují chování jednotlivých aktérů při mimořádných stavech, neboť pouze tak bude zajištěno, že i při ohrožení státu a jeho obyvatel bude v maximální možné míře zachován též právní stát. Nelze brát ze zřetele, že jakákoli krize značného rozsahu může mít negativní dopad nejenom na zdraví obyvatel či hospodářství státu, nýbrž může negativně zasáhnout též podobu státu jako státu právního a demokratického. Jak již se vyjádřil Nejvyšší správní soud ani v krizové době nelze rezignovat na základní pravidla, které ústavní zákon právě pro takové mimořádné krizové situace, jaké nyní čelíme, stanoví. Chránit je třeba nejen zdraví, životy a hospodářství, ale i demokratický ústavní a právní stát (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2020, č. j. Pst 19/2019 – 12, bod 13).
131. Je tedy nabíledni, že v době mimořádného stavu nastává právně výjimečný, až nouzový režim, který dočasně do určité míry vyřazuje z účinnosti některá „normální“ ústavní a zákonná pravidla. Nejenom, že mohou být omezena základní práva a svobody, nýbrž také rozhodovací pravomoci jsou soustředěny v rukou výkonné moci, a to na úkor moci zákonodárné. A je zásadním úkolem nejenom soudů bdít na to, aby po návratu k „normálu“ se k „normálu“ vrátil též právní stát. Historické zkušenosti totiž ukazují, že skutečná či domnělá krize může být začátkem destabilizace demokratické podstaty státu.
132. Aby se v maximální míře minimalizovalo nebezpečí rozpadu právního státu, musí mít exekutiva i v době mimořádného stavu na zřeteli, že jakákoli přijímaná restriktivní opatření, jakkoli by při jejich přijetí bylo vedeno dobrými a správnými úmysly, musí respektovat zákonnou úpravu omezení základních práv za této situace. Neboli omezení základních práv musí být přijímána právem předvídaným způsobem a zároveň musí širě jejich omezení odpovídat ústavní ochraně podstaty těchto práv a svobod (viz čl. 4 odst. 4 Listiny, dle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu). Pouze v takovém případě bude možno hovořit o ústavně souladném zásahu do základních práv a svobod, proti němuž nebudou moci vykonavatelé těchto práv úspěšně brojit před orgány soudní moci.

E. 2) Posouzení napadených opatření obecné povahy

133. Za tohoto právního stavu tedy soud přistoupil k věcnému přezkumu nyní napadených opatření obecné povahy.
134. V rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publikovaného pod č. 740/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dovedl algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který se skládá z pěti kroků: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); 5) přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Ačkoliv použitelnost tohoto algoritmu jako celku je dnes zčásti omezená v důsledku novely soudního řádu správního, která stanovila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (zákon č. 303/2011 Sb., k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013 – 138), z hlediska systematiky přezkumu opatření obecné povahy zůstává nadále inspirativní. Proto z něj soud vyšel též při přezkumu nyní napadeného opatření obecné povahy.

C. 2. a) Pravomoc odpůrce k vydání opatření obecné povahy

135. Soud nejprve zkoumal, zdali odpůrce disponoval pravomocí vydat napadená opatření obecné povahy. K tomu soud obecně poznamenává, že pokud by opatření obecné povahy vydal orgán, který k tomu nemá zákonem stanovenou pravomoc, jednalo by se o závažnou vadu, která zpravidla povede k tomu, že opatření obecné povahy bude prohlášeno za nicotné. Nicotnost však

vyvolává pouze fatální vybočení z jejích mezí, méně závažná překročení rozsahu působnosti vedou pouze k nezákonnosti vydaného aktu (viz výše uvedený druhý krok).

136. Odpůrce svou pravomoc odvíjí od § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, dle něhož Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku. Přehled mimořádných opatření, která je oprávněn nařídít příslušný orgán ochrany veřejného zdraví (zde odpůrce) při vzniklé epidemii nebo při nebezpečí jejího vzniku pak vymezuje shora citovaný § 69 zákona o veřejném zdraví, v němž jsou vyjmenována konkrétní omezení, jež mohou být mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví kodifikována. A tato omezení předjímají také možnost redukovat do určité míry volný pohyb osob či nabízení služeb (viz § 69 odst. 1 písm. b) citovaného zákona) nebo obecně jakoukoli jinou činnost (§ 69 odst. 1 písm. i) citovaného zákona)
137. Citovaná ustanovení tedy dle soudu přisvojují odpůrci pravomoc vydat při epidemii nebo v době jejího vzniku mimořádná opatření, která omezují též základní práva a svobody. Soud tudíž neshledal, že by odpůrce vůbec, tj. za žádných okolností, nedisponoval pravomocí omezit vydáním mimořádných opatření práva a svobody osob. A stejně tak soud nemůže přisvědčit návrhovateli, že by takovouto pravomocí disponoval pouze hlavní hygienik České republiky a nikoli odpůrce, protože podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví odpůrce (Ministerstvo zdravotnictví) vstupuje do role hygienických stanic v případě opatření s celostátní působností.
138. Z těchto důvodů soud nedospěl k závěru, že by bylo možno napadené právní akty prohlásit za nicotné.
139. V prvním kroku přezkumu opatření obecné povahy tedy nyní napadená mimořádná opatření odpůrce obstála.
- E. 2. b) Působnost odpůrce k vydání opatření obecné povahy
140. Soud se dále zaměřil na posouzení toho, zda odpůrce při vydávání přezkoumávaného opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*). Lze přitom rozeznat čtyři druhy působnosti, které mohou u správního orgánu absentovat. Za prvé může chybět působnost věcná, kdy správní orgán upraví otázku, která mu nepřísluší. Za druhé správní orgán může vybočit z mezí působnosti prostorové, kdy je opatření obecné povahy vydáno mimo územní dosah působnosti správního orgánu. Za třetí správní orgán může překročit svou působnost osobní, kdy zaváže povinnostmi osobu, vůči níž nedisponuje žádnými pravomocemi. A za čtvrté může dojít k excesu z hlediska působnosti časové, pokud by správní orgán rozhodoval o určitých otázkách i poté, co uplynulo právním předpisem stanovené období pro vydávání daného typu rozhodnutí.
141. V nyní řešené věci je zřejmé, že nedošlo k překročení působnosti časové (účinnost § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví není nikterak časově omezena), osobní (působnost ministerstva není omezena na konkrétní skupinu osob) ani prostorové (zákon nevylučuje, aby mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví bylo účinné na celém území státu). Zbývá tedy posoudit, zdali odpůrce nepřekročil meze své věcné působnosti.
142. Při hodnocení této otázky je nezbytné přihlídnout ke shora uvedeným východiskům fungování práva v době, kdy je vyhlášen nouzový stav. Jak již bylo uvedeno, o omezení základních práv musí být rozhodnuto v souladu s právem, což znamená, že způsob rozhodování o tomto omezení musí odpovídat zákonným parametrům a širě jejich omezení také ústavní ochraně podstaty těchto práv a svobod.
143. Právní řád omezení základních práv a svobod v době nouzového stavu předjíhá v čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti a § 5 a 6 krizového zákona. Ustanovení § 6 krizového zákona umožňuje

vydat rozhodnutí o konkrétních krizových opatřeních pro dobu nouzového stavu a § 5 téhož stanovuje obecně možnost vlády omezit zde vyjmenovaná základní práva a svobody.

144. Z citovaných ustanovení přitom vyplývá, že možností omezení základních práv a svobod za trvání nouzového stavu nebo stavu ohrožení státu disponuje především vláda (kromě toho dle § 14 odst. 6 krizového zákona má tyto pravomoci za nouzového stavu nebo stavu ohrožení státu za splnění určitých podmínek rovněž např. hejtman, neučiní-li tak vláda). A zákon nepřipouští delegování této pravomoci na kohokoliv jiného, tj. ani na členy vlády. Pokud by tedy vláda uložila členovi vlády, aby fakticky nařídil krizové opatření, jednala by ultra vires, a tedy i v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy (viz shodně Vaníček, J. – Vodehnal, O. Krizový zákon: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017; citováno dle ASPI).
145. Nyní napadená opatření obecné povahy nebyla vydána v předvídaném režimu dle krizového zákona, protože odpůrce postupoval ryze na základě zákona o ochraně veřejného zdraví, byť dle ustanovení řešících přijímání mimořádných opatření v době vzniku či šíření epidemie, která zde zjevně nastala. Soud se proto zaměřil na posouzení otázky, zdali tento postup byl natolik vadný, že napadená mimořádná opatření nelze než shledat nezákonnými. Byl přitom srozuměn se závěry judikatury, že při úvahách o zrušení opatření obecné povahy je nutno vždy vyjít z toho, že zásah soudu v podobě zrušení opatření obecné povahy je v podstatě nežádoucí a zásah soudu do této oblasti by měl být spíše výjimečný (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103, bod 114, nebo bod 16 nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).
146. Soud uznává, že § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví vymezuje přehled mimořádných opatření, která je oprávněn nařídít příslušný orgán ochrany veřejného zdraví (tedy též ministerstvo v souladu s § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví) při vzniklé epidemii nebo při nebezpečí jejího vzniku. Soud je také srozuměn se skutečností, že v době vydání nyní napadených mimořádných opatření byla tato základní podmínka pro jejich vydání, tj. vznik epidemie, splněna. Přesto však soud dospěl k závěru, že s ohledem na vyhlášení nouzového stavu byla oprávněna omezit základní práva a svobody v natolik masivní míře pouze a jen vláda a nikoli Ministerstvo zdravotnictví.
147. Vyhlášením nouzového stavu vláda „přepnula“ právní režim do speciální podoby, přičemž bylo povinností všech orgánů výkonné moci tuto okolnost zohlednit ve svém rozhodování. Jakkoli totiž obecně odpůrce disponoval a disponuje pravomocí přijímat mimořádná opatření pro zvládnutí epidemie (či dokonce pandemie), v případě vyhlášení nouzového stavu vláda demonstruje, že nastalý problém dosahuje takové úrovně, že k jeho řešení nepostačí standardní procedury předvídané obecnými zákony. A za této situace nastupuje speciální pravomoc vlády prostřednictvím krizových opatření omezit základní lidská práva a svobody, neboť se předpokládá, že pouze masivní omezení těchto práv může vést ke zvládnutí krizové situace.
148. Soud zdůrazňuje, že v tomto smyslu krizový zákon vystupuje ve vztahu k zákonu o ochraně veřejného zdraví v pozici speciálního zákona, tj. uplatní se zde zásada *lex specialis derogat legi generali*. Tato zásada stanoví, že v případě konfliktu dvou úprav jednoduchého práva stejné právní síly, jež *nota bene* nejsou ve vztahu inkluze, nýbrž překrývání, má speciální pravidlo přednost před pravidlem obecným. Takto nelze popírat, že zákon o veřejném zdraví dává Ministerstvu zdravotnictví pravomoc přijmout při vzniku epidemie zde vyjmenovaná mimořádná opatření. Klíčovým faktem však zůstává, že v případě, kdy je vyhlášen nouzový stav, jsou orgány výkonné moci povinny postupovat dle zákonů upravující tuto mimořádnou situaci, neboť vyhlášení nouzového stavu představuje tuto „speciální okolnost“. V opačném případě by zmizel rozdíl mezi výjimečným a normálním stavem, neboť způsob odpovědi na výjimečnou situaci by byl zcela standardní. Jak však již bylo shora zdůrazněno, v případě vyhlášení nouzového stavu stát vstupuje do speciálního právního režimu tak, jak vyplývá z ústavního zákona o bezpečnosti a krizového zákona, a proto se rozhodování orgánů výkonné moci musí podříditi právním normám

upravujícím tento režim. A soud musí odmítnout, že by pro určení toho, který zákon vystupuje jako „speciální“, byla bez dalšího určující výše pokuty, jež je možno uložit za porušení přijatých opatření.

149. Ve vztahu k nyní přezkoumávané věci tedy platí, že jinak řádné prostředky ochrany zdraví obyvatel, včetně těch vymezených v § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, pozbývají na aktuálnosti a na této aktuálnosti naopak nabývají zaktivizované mimořádné prostředky dle ústavního zákona o bezpečnosti a krizového zákona. A uvedené platí obzvláště v případech, kdy se jedná o razantní a plošný zásah do základních práv a svobod tak, jak tomu bylo v případě nyní napadených mimořádných opatření.
150. V této souvislosti nelze odhlédnout od skutečnosti, že úprava omezení základních práv a svobod stanovená ustanoveními § 5 a § 6 krizového zákona vychází přímo z úpravy obsažené v ústavním zákoně, tedy v právní normě vyšší právní síly. Dle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti pouze vláda může (dle dikce citovaného ústavního zákona dokonce musí) vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se při vyhlášení nouzového stavu v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Dle soudu je přitom nezbytné citované ustanovení vykládat ve spojitosti s § 5 a § 6 krizového zákona tak, že citovaný ústavní zákon nepředjímá pouze to, že vláda pouze vymezí práva, jejichž restriktce může být stanovena, a ponechá pak na jednotlivých ministerstvech, aby přijala konkrétní omezení těchto práv. Naopak jestliže ústavní zákon o bezpečnosti počítá s tím, že v případě vyhlášení nouzového stavu je to vláda, která rozhoduje o omezení základních a práv a svobod, nikoli její jednotlivá ministerstva, tak také vláda jako kolektivní orgán může vydávat konkrétní opatření, jež penalizují výkon jednotlivých práv a svobod, čemuž také odpovídá znění krizového zákona. Takto se odlišuje mimořádný stav od stavu klasického a na tomto odlišení je nezbytné z hlediska věcné působnosti rozhodujících orgánů trvat.
151. Opačný výklad by bezdůvodně koncentroval moc do rukou jednoho správního orgánu, čímž by potencionálně mohl být narušen princip fungování právního a demokratického státu (soud však vylučuje, že by za tímto účelem byla vydávána nyní napadené opatření obecné povahy, respektive z okolností jejich vydání nelze toto riziko jakkoli dovodit). Již ústavní zákon o bezpečnosti dává vládě velmi neobvyklý instrument, svoji povahou naprosto mimořádný, kdy jako výkonná moc může, bez jakéhokoli předchozího vlivu moci zákonodárné, sistovat základní práva. Soud však musí odmítnout, aby takovouto pravomocí, mající značný a v nedávné historii neporovnatelný dopad, disponovalo pouze jedno ministerstvo. Ostatně již proto, že se vzrůstajícím dopadem přijímaných opatření do základních práv a svobod bude nezbytné hledět též na jejich legitimitu, která bude spíše zajištěna tím, že o omezení práv rozhodne vrcholný orgán výkonné moci, který v době nouzového stavu disponuje mimořádnými pravomocemi, nežli jednotlivé ministerstvo.
152. Nepřijetí opatření vládou dle krizového zákona, ale ministerstvem zdravotnictví dle zákona o veřejném zdraví, soud považuje také za narušení ústavních garancí dělby moci. Při přijímání krizových opatření podle krizového zákona je vláda pod neustálým dohledem Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Podle čl. 5 odst. 4 ústavního zákona o bezpečnosti může Poslanecká sněmovna stav nouze kdykoliv zrušit. Tím odejme vládě oprávnění přijímat krizová opatření podle krizového zákona, včetně těch, která narušují základní práva. Zároveň Poslanecká sněmovna dává nezbytný souhlas k prodloužení stavu nouze dle čl. 6 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti. Tím, že napadená opatření byla přijata Ministerstvem zdravotnictví podle zákona o ochraně veřejného zdraví, byla tato kontrola ze strany Poslanecké sněmovny vyloučena. Odpůrce tedy v důsledku nepřipustně omezil ústavně danou pravomoc Poslanecké sněmovny.
153. Nadto soud okrajem poznamenává, že takto razantní a plošné omezení základních práv a svobod presumuje krizový zákon spíše než § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví. Zákon o veřejném zdraví takto z hlediska omezení svobody pohybu stanoví v § 69 odst. 1 písm. b), že může být přijat zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními

fyzickými osobami, včetně omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi. Formulace „skupiny osob“ a „některé oblasti“ soud vede k závěru, že zákonodárce příliš nepočítal s tím, že by bylo možno takto mimořádné opatření vztáhnout na celé území České republiky a všechny jeho obyvatele. V každém případě, pokud byl vyhlášen nouzový stav, měla vláda k dispozici možnost omezit svobodu pohybu dle krizového zákona, který předjímá, že může být tato svoboda pohybu omezena na „vymezených místech nebo území“, což je v dané věci zásadní. Tato formulace nikterak nevyklučuje, že vymezeným územím může být celá Česká republika, naopak a contrario z § 14 odst. 4 písm. h) vyplývá, že zákonodárce předjímal, že takto vláda může omezit svobodu pohybu na celém území státu. A stejné platí též ve vztahu k omezení práva na svobodu podnikání.

154. A uvedené omezení zákona o ochraně veřejného zdraví nemohl odpůrce obejít ani tím, že svobodu pohybu a podnikání omezil na základě § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle tohoto ustanovení může ministerstvo zakázat nebo nařídit „další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku“. Toto obecně formulované ustanovení nemůže být podkladem pro takto závažné zásahy do základních práv.
155. Podle čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem. Jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva, zákon umožňující omezit základní práva musí být dostatečně konkrétní, aby jeho aplikace byla předvídatelná. Podle Ústavního soudu „zákon, který stanoví meze základních práv a svobod natolik obecně či vágně, že určení jejich obsahu fakticky přenechá praxi státních orgánů či jiných subjektů, je v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny ze stejných důvodů, pro které nelze stanovení mezí základních práv přenechat podzákonnému právnímu předpisu“ (nálezn ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/15, bod 105). Velmi obecně formulovaný § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nemůže sloužit jako bílko šek vystavený zákonodárcem k jakkoliv závažnému a rozsáhlému zásahu do základních práv. Takový výklad by byl v rozporu s právě citovaným čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Soud tudíž nemůže akceptovat, aby odpůrce svou pravomoc vydat napadená opatření omezující svobodu pohybu a podnikání mohl bez bližšího vysvětlení založit na tomto „zbytkovém ustanovení“. Obzvláště za situace, kdy jiný zákon, jež má být s ohledem na specifika nastalé situace aplikován, umožňuje omezení právě těchto základních práv a svobod.
156. Soud uznává, že § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví není vyhlášením nouzového stavu naprosto vyprázdněn a výše uvedené ani neznámá, že vyhlášením nouzového stavu byly Ministerstvu zdravotnictví odňaty veškeré jeho pravomoci dle zákona o ochraně veřejného zdraví a tyto byly svěřeny vládě. Platí však, že pokud vyhlášením nouzového stavu vláda deklarovala, že běžné právní prostředky nestačí na zvládnutí nastalé krizové situace, bylo pak na místě aplikovat mimořádná krizová opatření, jejichž přijetí je předvídáno krizovým zákonem. A zákon počítá s tím, že tato krizová opatření mohou v razantní míře omezit základní lidská práva a svobody, a proto stanoví jasný mechanismus pro jejich přijetí. Jakkoli tedy nadále bylo plně v dispozici Ministerstva zdravotnictví činit úkony striktně spadající pod tento resort, například vyčlenit lůžka ve zdravotnických zařízeních podle § 69 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně veřejného zdraví nebo zakázat návštěvy pacientů ve zdravotnických zařízeních, nepřislušelo mu omezit na území celého státu svobodu pohybu všech jeho obyvatel a plošně zakázat (s výjimkami) maloobchodní prodej. Možnost přijmout takováto krizová opatření náležela v době nouzového stavu pouze vládě.
157. Soud také nepomíjí, že v případě, kdy by opatření vedoucí ke zvládnutí krizového stavu přijímala vláda a nikoli pouze ministerstvo, nejednalo by se již o opatření obecné povahy, nýbrž o právní předpis. A za této situace by nebyla dána možnost přezkoumat tento právní akt ve správním soudnictví, nýbrž k jeho posouzení by byl příslušný pouze a jen Ústavní soud. Soud nemínil nikterak zlehčovat roli, jež zastává v systému obecné justice a ochrany základních práv a svobod, domnívá se však, že takto razantní zásah do základních práv a svobod jednotlivce by měl být přezkoumáván institucí k tomu nejpovolanější. A tou je zajisté Ústavní soud, který je garantem

ústavnosti. Důvod tkví již v samotném střetu práva jednotlivce na výkon svých práv s nezbytností přijmout restriktivní opatření za účelem zachování státu samotného ve smyslu ochrany zdraví jeho obyvatel. A tento střet by měl především posuzovat Ústavní soud, přičemž v případě, kdy by omezení základních práv byla přijata vládou, by disponoval pravomocí k tomuto přezkumu.

158. Soud nepřijímá tvrzení odpůrce, že mimořádná opatření bylo nutné vydávat v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví z důvodu dynamiky nastalé situace a nezbytnosti rychlé reakce na aktuální stav. Je nabíledni, že nejenom ministerstvo, nýbrž též celá vláda by měla být schopna rychlé reakce na měnící se krizovou situaci. V nyní posuzovaném případě nenastala žádná natolik mimořádná situace, že by ani vláda nebyla schopna jednat. Byť vláda v průběhu nouzového stavu opakovaně zasedala, omezení základních práv a svobod byla nadále přijímána pouze a jen formou mimořádných opatření odpůrce. A tento postup, jak již bylo naznačeno, z hlediska práva neobstojí.
159. Za relevantní argument pak soud nepovažoval, že přijatá mimořádná opatření odpůrce vzala vláda při svém jednání na vědomí. Vzetí na vědomí nelze ztotožňovat s přijetím krizového opatření, a to jak z hlediska formálního, tak materiálního. Zde soud pouze okrajem poznamenává, že vláda si své role při nouzovém stavu nejprve byla vědoma, neboť přijala krizová opatření obdobného obsahu ve formě, jež předjímá ústavní zákon o bezpečnosti a krizový zákon. Z jakého důvodu však následně tento správný postup opustila, soudu není zřejmé, respektive tento její postup není nikterak právně obhajitelný.
160. Soud tedy uzavírá, že jestliže v českém právním prostředí neplatí, že při mimořádném stavu přebírá veškerou moc bez dalších zákonných pravidel určitý „řešitel krizové situace“, nýbrž ústavní zákon o bezpečnosti stanoví ústavní rámec výjimečné pravomoci vlády pro omezení základních práv a svobod, které jsou blíže upraveny v krizovém zákoně, nelze dovolit, aby jakýkoli orgán veřejné moci tento jasně daný ústavní a zákonný rámec omezování základních práv a svobod nahrazoval vlastní správní činností, ke které je jinak oprávněn v rámci své „běžné“ činnosti. Lze dokonce říci, že míru svobody a demokracie poznáme právě podle toho, jak se společnost dokáže vyrovnat s výjimečnými situacemi a stavy. A schopnost řešit takové krize také odpovídá historickým zkušenostem a kulturním i politickým praktikám a nepsaným pravidlům v dané společnosti. A ačkoli soud zdůrazňuje, že neznamenal v našem státě jakékoli náznaky zneužití právě nastalého stavu, tak s ohledem na nezbytnost zamezení tohoto vývoje byl veden tendencí lpět na dodržování kodifikované právní úpravy omezování základních práv v době nouzového stavu.
161. Soud je srozuměn se skutečností, že rovněž pro odpůrce a výkonnou moc obecně byla nastalá situace výjimečnou, a to též z hlediska práva, neboť v minulosti nečelil takovému nebezpečí ohrožujícímu zdraví obyvatel. Proto také (a i s ohledem na absenci jakékoli relevantní judikatury) mohl být odpůrce přesvědčen o správnosti svého postupu. A soud nemíní nikterak rozporovat, že jím uplatněný postup se jevil (a jeví) z hlediska zvládnutí nastalé hrozby efektivní. Efektivita však není měřítkem zákonitosti. Právní řád s krizovým stavem počítá. V právním řádu máme ústavní zákon o bezpečnosti České republiky a na něj navazující krizový zákon. V řízení nevyšlo najevo nic, co by vládě bránilo v postupu podle těchto právních předpisů. Tyto právní předpisy, které umožňují za mimořádných okolností razantně redukovat práva občanů a ukládat jim mimořádné povinnosti, tedy měly být beze zbytku dodrženy. Platí totiž, že od chaosu se nouzový stav liší právě tím, že v něm nadále fungují státní instituce, které provádějí opatření s cílem obnovy normálního stavu, a které se pohybují v zákonem daném rámci. Zákon sice ustupuje do pozadí a na relevanci nabývají jednotlivá opatření orgánů výkonné moci, nelze však tvrdit, že by zákony nadobro přestaly platit. Naopak je nezbytné lpět na jejich striktním dodržování, neboť poskytují ústavněprávní záruky a jasné mantinely, ve kterých se výkonná moc smí pohybovat, a kam již zajít nesmí.

162. Soud tedy uzavírá, že s ohledem na skutečnost, že napadená mimořádná opatření odpůrce v nikoli malé míře zasáhla do základních práv a svobod, a že odpůrce nedisponoval dostatečnou věcnou působností k jejich vydání, soud návrhu navrhovatele vyhověl a napadená opatření obecné povahy zrušil. Shora citovaná právní úprava nouzového stavu předvídá mimořádnost zdravotní, společenské i právní situace, která právě nyní ovlivňuje chod státu, tak i míru omezení základních práv a svobody obyvatel, a proto je nezbytné lpět na jejím dodržování.
163. Jestliže soud shledal, že při vydání napadených opatření obecné povahy odpůrce překročil svoji věcnou působnost a jednal ultra vires, nezabýval se soud další argumentací navrhovatele týkající se přezkoumatelnosti napadených opatření obecné povahy a přiměřenosti omezení základních práv a svobod.
164. Soud nakonec uvádí, že napadená opatření obecné povahy zrušil ke dni 27. 4. 2020. Vláda bude mít do této doby možnost vydat krizová opatření zákonným způsobem, tj. formou opatření přijatých vládou a nikoli odpůrcem. Takto soud postupoval s ohledem na fakt, že si je vědom účelu, pro který byla přijata předmětná omezení základních práv a svobod. Jestliže tedy orgány veřejné moci setrvávají na názoru, že je nezbytné přijmout obdobná omezení dotčených základních práv a svobod, mají možnost ještě před uvedeným datem a zrušením nyní platných opatření obecné povahy postupovat tak, aby byly nadále chráněny jimi zdůrazňované hodnoty, především život a zdraví obyvatel, a zároveň byla dodržena zákonná pravidla pro omezení základních práv při mimořádných stavech.

VII. Závěr

165. S ohledem na shora uvedené dospěl soud k závěru, že návrh na zrušení některých napadených opatření obecné povahy je důvodný, a to z důvodu překročení věcné působnosti odpůrce k jejich vydání v době vyhlášeného nouzového stavu. Soud proto podle § 101d odst. 2 soudního řádu správního zrušil pro nezákonnost mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN, mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN, mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 3. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN, a mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN. Po shora uvedeném datu tedy pozbydou tato opatření obecné povahy z rozhodnutí soudu platnosti. Nic však nebrání orgánům veřejné moci, aby zákonem stanoveným způsobem přijaly obdobná opatření mající za cíl zamezit šíření nákazy Covid-19.
166. Ve zbytku soud návrh navrhovatele odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, neboť není oprávněn k přezkumu již zrušených opatření obecné povahy.
167. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Úspěšný navrhovatel má právo na náhradu nákladů řízení, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 20 000 Kč (5 000 Kč za každý z návrhů směřujícím vůči soudem zrušenému opatření obecné povahy). Jakkoli navrhovatel nebyl úspěšný ve všech částech svých návrhů (domáhal se zrušení celkem šesti opatření obecné povahy a soud zrušil pouze čtyři), tak s ohledem na skutečnost, že navrhovatelovi náklady tvoří pouze zaplacený soudní poplatek, soud navrhovateli přiznal náhradu nákladů řízení v plné výši.
168. Soud dále rozhodl v souladu s § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, o vrácení zaplaceného soudního poplatku v částce 10 000 Kč z podaného návrhu. Soud si je vědom skutečnosti, že § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích podmiňuje vrácení soudního poplatku odmítnutím žaloby (návrhu) před prvním jednáním, resp. ve smyslu § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích před vydáním rozhodnutí ve věci samé, což v dané věci nenastalo. Soud však zohlednil, že pouze z důvodu jeho procesního postupu nebyl návrh vůči již zrušeným opatřením obecné povahy odmítnut před prvním jednáním (ačkoli tomu nic nebránilo), proč by se nejevilo spravedlivým, aby navrhovateli nebyla předmětná částka

zaplacená na soudních poplatcích vrácena. Soud tudíž shora uvedeným výrokem rozhodl o vrácení tohoto soudního poplatku navrhovateli.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha, 23. dubna 2020

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D.
předseda senátu