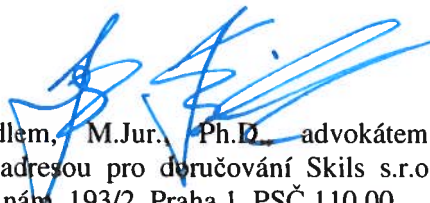


Nejvyšší správní soud
Moravské náměstí 6
657 40 Brno

Sp. zn. MS v Praze 14 A 41/2020

Navrhovatel: **JUDr. Ondřej Dostál, Ph.D., LL.M.**
trvale bytem Josefa Tomáška 506, 337 01 Rokycany

Odpůrce: **Ministerstvo zdravotnictví České republiky**
IČO: 00024341
se sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2


zastoupen JUDr. Jiřím Kindlem, M.Jur., Ph.D., advokátem,
ev. č. ČAK 11677, se sídlem a adresou pro doručování Skils s.r.o.
advokátní kancelář, Křižovnické nám. 193/2, Praha 1, PSČ 110 00

Kasační stížnost
proti výrokům č. I., II., III., IV. a VI.
rozsudku MS v Praze č. j. 14 A 41/2020-111 ze dne 23. 4. 2020

Plná moc ze dne 9. 4. 2020

osvobozeno od soudního poplatku dle § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 písm. e)
zákonu o soudních poplatcích

I. Úvod

1. Městský soud v Praze výroky č. I., II., III. a IV. rozsudku č. j. 14 A 41/2020-111 ze dne 23. 4. 2020 (dále jen „**napadený rozsudek**“; přiložen) rozhodl mimo jiné o tom, že se (i) mimořádné opatření ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN (dále jen „**Opatření o omezení prodeje z 17. 4.**“), (ii) mimořádné opatření ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN (dále jen „**Opatření o omezení pohybu z 15. 4.**“), (iii) mimořádné opatření ze dne 26. 3. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN (dále jen „**Opatření o omezení prodeje z 26. 3.**“) a (iv) mimořádné opatření ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN (dále jen „**Opatření o omezení pohybu z 23. 3.**“) zrušují dnem 27. 4. 2020 (shora uvedená opatření o omezení prodeje dále společně jen „**Opatření o omezení prodeje**“, shora uvedená opatření o omezení pohybu dále společně jen „**Opatření o omezení pohybu**“, Opatření o omezení prodeje společně s Opatřeními o omezení pohybu dále jen „**zrušená opatření**“). Odpůrci byl napadený rozsudek doručen dne 23. 4. 2020.
2. Odpůrce je přesvědčen, že výroky I. až IV. napadeného rozsudku jsou nezákonné ze čtyř hlavních důvodů.
 - (i) Za prvé jsou výroky III. a IV. napadeného rozsudku **nezákonné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. Návrh byl totiž v této části nepřipustný a Městský soud v Praze jej měl odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.** To odpůrce blíže rozvádí v části II. této kasační stížnosti.
 - (ii) Za druhé jsou zejm. výroky I. a II. napadeného rozsudku **nezákonné pro jiné vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., které mohly mít a měly za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.** Městský soud v Praze totiž nepřipustně vyzval navrhovatele ke změně návrhu a následně navrženou změnu návrhu (nezákonně) připustil, což však ve svém důsledku vedlo (a) k porušení principu nestrannosti soudu a rovnosti účastníků řízení a (b) též k odnětí práva odpůrce na zákonného soudce. Soud vůbec takto neměl navrhovatele vyzývat a změnu návrhu připouštět. Nadto Městský soud v Praze neposkytl odpůrci dostatečný čas k prostudování změny návrhu a jejího odůvodnění, což vedlo k nemožnosti odpůrce vznést všechny argumenty k tvrzením navrhovatele. To odpůrce blíže rozvádí v části III. této kasační stížnosti.
 - (iii) Za třetí jsou výroky I. až IV. napadeného rozsudku **nezákonné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. i proto, že návrh je nedůvodný a Městský soud v Praze jej měl zamítnout.** To odpůrce blíže rozvádí v části IV. této kasační stížnosti.
 - (iv) Za čtvrté jsou výroky I. až IV. napadeného rozsudku **nezákonné pro nepřezkoumatelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.** Městský soud v Praze se totiž v odůvodnění řádně nevypořádal s argumentací odpůrce. To odpůrce blíže rozvádí v části V. této kasační stížnosti.
3. Vzhledem k tomu, že dle přesvědčení odpůrce měl být návrh odmítnut, případně zamítnut, je nezákonným rovněž výrok č. VI. napadeného rozsudku ukládající odpůrci nahradit navrhovateli náklady řízení.
4. Odpůrce tímto podává v jemu otevřené lhůtě proti výrokům č. I., II., III., IV. a VI. napadeného rozsudku č. j. 14 A 41/2020-111 ze dne 23. 4. 2020 tuto kasační stížnost a blíže ji odůvodňuje níže.

II.

Výroky III. a IV. napadeného rozsudku jsou nezákonné, neboť návrh byl v této části nepřipustný a Městský soud v Praze jej měl odmítnout

5. Závěr Městského soudu v Praze je založen na závěru, že zrušená opatření představují svoji povahou opatření obecné povahy. Ačkoliv odpůrce v řízení argumentoval a byl přesvědčen o tom, že z materiálního hlediska nejsou v případě zrušených opatření definiční znaky opatření obecné povahy naplněny, nebude již odpůrce tuto argumentaci zastávat s ohledem na usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, které mimořádná opatření odpůrce obdobná zrušeným opatřením klasifikovalo jako opatření obecné povahy.
6. Městský soud v Praze v odst. 104 odůvodnění napadeného rozsudku výslovně uvedl, 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*“. Odpůrce se s takovým postupem soudu ztotožňuje. Městský soud však takto odmítl návrh navrhovatele jen ve vztahu k mimořádným opatřením dle výroku V. napadeného rozsudku. Městský soud v Praze naproti tomu odmítl takto postupovat u opatření obecné povahy, jejichž platnost byla výslovně omezena určitým dnem a skončila před vydáním napadeného rozsudku a která navíc byla nahrazena později vydanými mimořádnými opatřeními, avšak nebyla výslovně derogována (viz opatření dle výroků III. a IV. napadeného rozsudku). **Odpůrce je přesvědčen, že i ve vztahu k těmto opatřením obecné povahy bylo nutné návrh odmítnout, protože platnost a účinnost těchto opatření obecné povahy před dnem vydání napadeného rozsudku již skončila.**
7. **Dvě zrušená opatření** (Opatření o omezení pohybu z 23. 3. a Opatření o omezení prodeje z 26. 3.) **byla dle svého výslovného znění vydána na dobu určitou do 1. 4. 2020, a jejich účinnost tedy skončila před vydáním rozsudku ve věci samé.**¹ Městský soud v Praze však v napadeném rozsudku vůbec neodůvodnil, proč zrušil rovněž tato opatření obecné povahy, i když jejich účinnost dle jejich vlastního znění skončila před vydáním rozhodnutí ve věci samé, a to přestože na tuto skutečnost byl soud upozorněn (a to i výslovně na jednání k dotazu soudu). V tomto ohledu je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.
8. Z věcného hlediska není rozdíl, jestli účinnost příslušného opatření obecné povahy skončila uplynutím doby, nebo zrušením předmětného opatření. V obou případech je výsledek totožný – účinnost předmětného opatření obecné povahy již skončila a předmětné opatření již neplatí. Správní soud však nemůže zrušit opatření obecné povahy, jehož účinnost již zanikla, z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínek řízení. To jednoznačně potvrzuje např. níže uvedená judikatura správních soudů:
 - a) rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 8 As 2/2018 ze dne 26. 9. 2019, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval: „*uplynutím doby, na kterou byla uzavírka veřejně přístupné účelové komunikace povolena, pozbylo napadené opatření obecné povahy platnosti. To představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení*“ (zvýraznění doplněno odpůrcem).

¹ Viz (a) Opatření o omezení pohybu z 23. 3., které stanoví: „*S účinností ode dne 24. března 2020 od 6:00 hod. do dne 1. dubna 2020 do 6:00 hod. se zakazuje ...*“, a (b) Opatření o omezení prodeje z 26. 3., které stanoví: „*S účinností ode dne 27. března 2020 od 6:00 hod. do dne 1. dubna 2020 do 6:00 hod. se zakazuje ...*“

- b) usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2014, č. j. 64 A 2/2014-43 (následně potvrzené Nejvyšším správním soudem i Ústavním soudem), v němž Krajský soud v Brně uvedl: „**Navrhovatelé si byli vědomi, že napadené cenové rozhodnutí již ke dni podání návrhu pozbylo účinnosti, proto se domáhali vydání pouze akademického výroku. (...) I v případě, že by se v projednávané věci jednalo o opatření obecné povahy či o rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s.ř.s. (v nyní projednávané věci se však nejedná ani o opatření obecné povahy ani o rozhodnutí ve smyslu této legislativní zkratky), nebylo by o něm možno meritorně rozhodovat, neboť cenové rozhodnutí pozbylo platnosti před podáním návrhu na jeho zrušení soudem. Jednalo by se tak o chybějící podmínku řízení, existující jak v době podání návrhu na zahájení řízení, tak v době rozhodování soudu o předmětné věci. Takovýto nedostatek by byl neodstranitelný a nebylo by proto možno pokračovat v řízení pro absenci jeho předmětu (ust. § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s.).**“
9. **Tato zaniklá opatření** (Opatření o omezení pohybu z 23. 3. a Opatření o omezení prodeje z 26. 3.) **navíc byla věcně nahrazena později vydanými mimořádnými opatřeními.** Ve vztahu k těmto okolnostem Městský soud v Praze v odst. 107 napadeného rozsudku uvedl: „*Soud nepopírá, že i v těchto případech byla předchozí mimořádná opatření fakticky nahrazena novými mimořádnými opatřeními, takže následně již nevyvolávala a nevyvolávají právní účinky. ... Byť si je soud vědom, že rozhodnutí ve vztahu k těmto mimořádným opatřením bude za současné situace pouze akademické, nemohl navrhovatel z tohoto důvodu odepřít právo na věcný přezkum jeho návrhu.*“
10. V praktické rovině (a to i kdyby časová platnost daných opatření nebyla jinak omezena) však není rozdíl mezi (a) opatřením obecné povahy, které bylo výslovně zrušeno, a (b) opatřením obecné povahy, které bylo nahrazeno jiným opatřením, a tím implicitně derogováno (přínejmenším v důsledku aplikace pravidla *lex posterior derogat legi priori*). **V obou případech totiž zrušené/nahrazené opatření obecné povahy nemá v době rozhodování soudu žádné právní účinky. Navrhovatel tedy v době vydání napadeného rozsudku nemohl být takovými opatřeními obecné povahy nijak dotčen na svých právech, jak to pro aktivní procesní legitimaci požaduje zejména § 101a odst. 1 s. ř. s. I v tomto případě je tedy dán neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, neboť nelze zrušit opatření obecné povahy, které bylo nahrazeno (a tedy implicitně derogováno) jiným opatřením obecné povahy.**
11. Městský soud v Praze přitom ve svém odůvodnění konkrétně neodůvodnil, v čem by měl být rozdíl a proč nahrazení (implicitní derogace) opatření obecné povahy pozdějším opatřením nepředstavuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení pro návrh na zrušení takto nahrazeného (a tudíž zaniklého) předchozího opatření. V tomto ohledu je tak napadený rozsudek nejen nedůvodný, ale i nepřezkoumatelný.
12. Naopak Městský soud v Praze výslovně uvedl, že si je vědom toho, že jeho výrok bude pouze akademický. Akademické výroky však dle soudního řádu správního v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy vydávány být nemohou, což jednoznačně potvrzuje níže citovaná konstantní judikatura správních soudů:
- a) usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010-98, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval: „***Pokud po podání návrhu na zrušení územního plánu velkého územního celku pozbyl tento plán platnosti v důsledku nabytí účinnosti zásad územního rozvoje pro totéž území (§ 187 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006), odpadl předmět řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Soud proto odmítne návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.***“ (zvýraznění doplněno odpůrcem). Nejvyšší správní soud tedy jednoznačně potvrdil, že o neodstranitelný nedostatek

podmínek řízení se jedná i v případě nahrazení jednoho opatření obecné povahy jiným, aniž by byla potřeba takové opatření obecné povahy výslovně zrušit.

- b) rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2018, č. j. 8 A 113/2017-106: „**Jelikož úprava stanovená OOP 2016 byla nahrazena úpravou stanovenou OOP 2017, soud se ve věci nezabýval námitkami směřujícími proti OOP 2016, neboť toto dle principu lex posterior derogat priori zaniklo. [...] Jelikož OOP 2016 bylo nahrazeno OOP 2017, v důsledku čehož zaniklo, soud návrh na zrušení OOP 2016 odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s, jelikož nejsou splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný.**“ (body 54 a 104; zvýraznění doplněno odpůrcem). **Nutno podotknout, že MS v Praze se v této části řídil závazným právním názorem dle odst. 34 rozsudku NSS ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10 As 336/2017-46, a sice „Důležitou otázkou, kterou městský soud bude muset v dalším řízení vyřešit, je vzájemný vztah OOP 2016 a OOP 2017, a to zda tyto opatření existují vedle sebe (pro tento závěr svědčí textace OOP 2017), nebo OOP 2017 nahradilo místní úpravu provedenou OOP 2016 (pro to svědčí grafická příloha OOP 2017), nebo OOP 2017 tuto původní úpravu pouze částečně změnilo.**“ (zvýraznění v originále). Viz v této souvislosti i rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161: „Soud obecně uvádí, že zásadně není myslitelný rozpor mezi měněným a měnícím opatřením obecné povahy. V případě jejich nesouladu je třeba přiměřeně použít pravidla lex posterior derogat priori a lex specialis derogat generali, která se použijí pro aplikaci právních předpisů.“
- c) usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, kde se v odst. 33 uvádí následující: „Bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že **i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel** (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) **ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřijatelný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.**“²
- d) usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2014, č. j. 64 A 2/2014-43 (následně potvrzené Nejvyšším správním soudem i Ústavním soudem): „**Navrhovatelé si byli vědomi, že napadené cenové rozhodnutí již ke dni podání návrhu pozbylo účinnosti, proto se domáhali vydání pouze akademického výroku. [...] I v případě, že by se v projednávané věci jednalo o opatření obecné povahy či o rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s.ř.s. (v nyní projednávané věci se však nejedná ani o opatření obecné povahy ani o rozhodnutí ve smyslu této legislativní zkratky), nebylo by o něm možno meritorně rozhodovat, neboť cenové rozhodnutí pozbylo platnosti před podáním návrhu na jeho zrušení soudem. Jednalo by se tak o chybějící podmínku řízení, existující jak v době podání návrhu na zahájení řízení, tak v době rozhodování soudu o předmětné věci. Takovýto nedostatek by byl neodstranitelný a nebylo by proto možno pokračovat v řízení pro absenci jeho předmětu (ust. § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s.)**“ (zvýraznění doplněno odpůrcem).
- e) usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. 7. 2018, č. j. 67 A 1/2017-81 (týkalo se tzv. incidenčního přezkumu OOP): „**Podmínkou sine qua non pro aktivaci tzv. incidenčního přezkumu v nyní posuzované věci je tedy existence správního rozhodnutí, jež materiálně zasahuje do práv navrhovatele. Za situace, kdy v důsledku řízení o žalobě vedeného podle § 65 a násl. s.ř.s. bylo rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 4.3.2013, č.j. KUZL 12157/2013, sp. zn. KUSP 77115/2012 ÚP-Ha, již zdejší soud pravomocně zrušeno, nejsou dány zákonné podmínky pro to, aby zdejší soud**

² Srov. obdobně dále např. i usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 Ao 8/2011-129.

prezkoumával napadenou část opatření obecné povahy nad rámec jakékoli vazby k řízení o žalobě vedené podle § 65 a násl. s.ř.s. (evidované pod. sp. zn. 62 A 29/2013), navíc po více než deseti letech od její účinnosti. Přezkum zákonnosti napadené části opatření obecné povahy by v takovém případě měl povahu čistě akademickou, neboť by jeho výsledek nebylo lze promítnout do žádného řízení ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé s.ř.s.“ (zvýraznění doplněno odpůrcem).

- f) rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2008, č. j. 1 As 21/2007-272, v němž je uvedeno: „**Jednou z podmínek řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je existence pravomocného rozhodnutí, kterým správní orgán založil, změnil, zrušil nebo určil veřejné subjektivní právo nebo povinnost účastníka. Tato nutná podmínka plyne ze samotné povahy rozhodování správních soudů: ty se totiž neomezují na konstatování, že rozhodnutí, jímž správní orgán v minulosti zasáhl do právní sféry účastníka, bylo nezákonné či nikoli. (Nutno připustit, že takový akademický výrok by soud hypoteticky mohl učinit i opakovaně bez jakýchkoli neblahých faktických důsledků, pochopitelně ovšem i bez praktického přínosu pro účastníka.) Správní soudy naopak z nezákonnosti – shledají-li ji – vyvozují praktické procesní důsledky, nezákonná rozhodnutí ruší a vracejí věci správním orgánům k dalšímu řízení. Jakmile je však jednou rozhodnutí správního orgánu pravomocně zrušeno, nemůže se jím soud zabývat, neboť věc už přešla zpět do rozhodovací pravomoci správního orgánu a soud již nad ní nemá žádnou moc“** (zvýraznění doplněno odpůrcem). Ačkoliv se jedná o rozsudek týkající se správního rozhodnutí, lze závěry v něm uvedené vztáhnout analogicky rovněž na opatření obecné povahy, protože pravidlo o odmítnutí návrhu z důvodu odpadnutí předmětu řízení je totožné jak pro opatření obecné povahy, tak pro správní rozhodnutí.

13. **Lze shrnout, že ve vztahu k Opatření o omezení pohybu z 23. 3. a Opatření o omezení prodeje z 26. 3. byl návrh nepřijatelný pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Tyto napadené akty totiž ke dni vydání rozsudku ve věci samé pozbyly platnosti i účinnosti, a to jak uplynutím doby, na kterou byly dle svého výslovného textu přijaty, tak nahrazením (implicitní derogací) pozdějšími opatřeními obecné povahy. Ve vztahu k těmto opatřením obecné povahy tedy bylo třeba návrh ve věci odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.**
14. Jak přitom odpůrce podrobně odůvodnil zejména v části II. c) svého vyjádření ze dne 14. 4. 2020 k návrhu, **ve vztahu k napadeným aktům a jimi dotčeným právům každopádně nehrozí odepření soudní ochrany.** Tu totiž lze popřípadě poskytnout na základě správní žaloby proti rozhodnutí nebo zásahu případně realizovanému na základě napadených aktů,³ s čímž se ostatně posléze ztotožnil v jiných věcech i MS v Praze.⁴ Pravomoci správních soudů pevně vymezené soudním řádem správním, jak jej vykládá zejména Nejvyšší správní soud

³ A žádný právní předpis naopak nestanoví, že by musela být poskytnuta v řízení o zrušení opatření obecné povahy.

⁴ Srov. např. usnesení MS v Praze (totožného senátu, jako vydal napadený rozsudek) č. j. 14 A 42/2020-27 ze dne 29. 4. 2020 a č. j. 14 A 43/2020-23 ze dne 29. 4. 2020, v nichž se shodně v rámci odůvodnění odmítnutí návrhu uvádí (srov. body 11 a 9 cit. usnesení): „Navrhovatel by se nemohl dovolávat ani trvajících důsledků těchto zrušených mimořádných opatření. Pokud by navrhovatel poukazoval 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. 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 domoci nemůže. A stejně by platilo ve vztahu k případné 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.“

(a to mj. i ve své rozhodovací praxi k neodstranitelnému nedostatku podmínek řízení u zaniklého opatření obecné povahy), nemůže nadepsaný soud svévolně rozšiřovat. Specializované správní soudnictví ostatně ani není nástrojem určité „zbytkové“ soudní ochrany (srov. mj. § 1, § 2 a § 4 s. ř. s. a čl. 90 Ústavy spolu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny).

III.

Během řízení došlo k jiným vadám, které měly za následek nezákonnost napadeného rozsudku zejm. v rozsahu výroků I. a II

15. Dle přesvědčení odpůrce došlo v průběhu řízení ke dvěma zásadním procesním pochybením, které měly za následek nesprávnost a nezákonnost napadeného rozsudku. Konkrétně Městský soud v Praze:
 - (A) ze své vlastní iniciativy vyzval navrhovatele k opravě návrhu, ačkoliv (i) sám Městský soud v Praze přiznal, že takové vady jsou neodstranitelné, a ačkoliv (ii) se z hlediska věcného nejednalo o výzvu k opravě či odstranění vad návrhu (jak nesprávně implikoval Městský soud v Praze), ale výzvu ke změně návrhu. Tím Městský soud v Praze porušil pravidlo procesní rovnosti stran, když aktivně a nad rámec svých oprávnění směřoval (instruoval) navrhovatele k tomu, jak má postupovat, aby soud nemusel nepřijatelný návrh trpící neodstranitelnou vadou odmítnout; a
 - (B) navíc neposkytl odpůrci dostatečný čas k seznámení se se zásadní změnou návrhu a k přípravě vyjádření k takové změně. Městský soud v Praze zaslal odpůrci změnu návrhu v předvečer konání ústního jednání, na němž došlo k rozhodnutí ve věci samé. Městský soud v Praze dokonce zašel tak daleko, že odpůrci sdělil, že neočekává odpůrcovo vyjádření ke změně návrhu navrhovatele. Na jednání pak připustil příslušnou změnu návrhu (ač nejasným způsobem) a neposkytl možnost na to reagovat jinak než na jednání.

Ad (A) Městský soud v Praze nepřijatelně vyzval navrhovatele k odstranění vad návrhu

16. Městský soud v Praze vyzval navrhovatele usnesením ze dne 15. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020-25 (dále jen „**Usnesení**“), „*aby ve lhůtě tří dnů od doručení této výzvy svůj návrh upravil tak, aby označil napadené opatření obecné povahy*“. Městský soud v Praze konkrétně konstatoval, že navrhovatel napadá již neplatná opatření a že takový návrh by Městský soud v Praze musel odmítnout. Městský soud v Praze dále uvedl: „*Soud tedy vyzývá navrhovatele, aby upravil svůj 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 je o tomto zásahu nadále přesvědčen). Soud navrhovatele upozorňuje, že nebude-li podání ve výše uvedené lhůtě a ve výše uvedeném smyslu opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, není vyloučeno, že soud podání usnesením odmítne (§ 37 odst. 5 s. ř. s.). Nesplnění této výzvy tak může mít za následek neúspěch ve sporu.*“.
17. V daném případě však bylo zřejmé a navrhovatel v návrhu jasně uvedl, jaká opatření obecné povahy napadá. Takový návrh byl však nepřijatelný pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení (viz odst. 2 a 7 Usnesení) a Městský soud v Praze by jej musel odmítnout. Ačkoliv byl takový nedostatek neodstranitelný, soud nepřijatelně instruoval navrhovatele (který byl sám v tomto ohledu nečinný, i když je právníkem a má potřebné právnické vzdělání), jaká jiná opatření obecné povahy má napadnout, aby soud návrh nemusel odmítnout a mohl ve věci rozhodnout.

18. Takový postup Městského soudu v Praze je nezákonný přinejmenším ze čtyř důvodů. Za prvé se nejednalo o výzvu k odstranění vad návrhu dle § 37 odst. 5 s. ř. s., jak nesprávně indikoval Městský soud v Praze. Z materiálního hlediska se jednalo o výzvu ke změně návrhu ve smyslu § 95 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.⁵ Za druhé je taková změna návrhu ve správním soudnictví nepřípustná. Za třetí překročil Městský soud v Praze svou výzvou ke změně návrhu svoji roli nezúčastněného třetího (nestranného rozhodce) a porušil tím svoji povinnost nestrannosti ve smyslu rozhodovací praxe Ústavního soudu, jakož i princip rovnosti účastníků. Za čtvrté pak nezákonným připuštěním změny žaloby došlo k porušení práva odpůrce na zákonného soudce. Odpůrce se k těmto důvodům nezákonnosti procesního postupu Městského soudu v Praze blíže vyjadřuje níže.

Usnesení nepředstavovalo výzvu k odstranění vad návrhu, ale výzvu ke změně návrhu

19. O vadu návrhu, která může být odstraněna či opravena postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s., se jedná tehdy, pokud návrh neobsahuje předepsané náležitosti ve smyslu § 37 s.ř.s. (např. není jasné, čeho se navrhovatel domáhá). V daném případě však všechny náležitosti návrhu splněny byly. Zejména bylo zřejmé a navrhovatel jasně uvedl, jaká opatření obecné povahy napadá. Nejednalo se tedy o výzvy o odstranění domnělé vady, jak chybně uvedl Městský soud v Praze v Usnesení. Z materiálního hlediska se jednalo o výzvu ke změně návrhu ve smyslu § 95 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Taková výzva je však nezákonná z důvodů uvedených v následujících odstavcích této kasační stížnosti.

Změna návrhu nebyla přípustná, neboť byl dán **neodstranitelný** nedostatek podmínek řízení

20. Městský soud v Praze se rozhodl neaplikovat rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, která jednoznačně uzavřela, že návrh na zrušení již neplatných opatření obecné povahy je nutné odmítnout z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínek řízení (a nikoliv instruovat navrhovatele ke změně návrhu). Z povahy věci, když se jedná o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pak je nelze odstraňovat, jinak by nešlo o neodstranitelný nedostatek. Městský soud v Praze se namísto toho, aby se řídil judikaturou Nejvyššího správního soudu, rozhodl analogicky aplikovat postup zastávaný Ústavním soudem v některých případech při rozhodování o zrušení právních předpisů, ačkoliv se takový postup v soudním řízení správním neaplikuje a aplikovat ani nemůže. To odpůrce podrobně odůvodňuje níže poukazem na rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu:
- a) v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010-98 (na které poukázal i nadepsaný soud v Usnesení) vyslovil Nejvyšší správní soud svůj závěr o neodstranitelném nedostatku podmínek řízení při zrušení napadeného opatření obecné povahy mj. i za situace, kdy takové opatření obecné povahy nahradilo jiné, obdobné opatření obecné povahy, které se rovněž dotýkalo základních práv a svobod navrhovatele. To se podává dokonce přímo z výše zmiňované právní věty: „*Pokud po podání návrhu na zrušení územního plánu velkého územního celku pozbyl tento plán platnosti v důsledku nabytí účinnosti zásad územního rozvoje pro totéž území (§ 187 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006), odpadl předmět řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Soud proto odmítne návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.*“. **Soud tedy takový návrh odmítne, a nevyzve navrhovatele ke změně návrhu.**
 - b) v obou nálezech Ústavního soudu, na něž se Městský soud odvolal, Ústavní soud umožnil změnu návrhu, resp. jeho rozšíření na zrušení i později vydaných právních předpisů **coby výjimku z pravidla, a to kvůli důvodnému podezření, že odpůrce**

⁵ Ostatně i judikatura Ústavního soudu, kterou nadepsaný soud v Usnesení (nesprávně) použil (viz bod 20 c) této kasační stížnosti níže), se týkala změn návrhu, a nikoliv odstraňování vad návrhu.

napadené akty změnil s cílem znemožnit jejich přezkum před Ústavním soudem.⁶ Městský soud v Praze nicméně mj. v bodě 8 Usnesení výslovně potvrdil, že případ odpůrce a napadených aktů je jiný (v podrobnostech viz rovněž odst. 38 vyjádření odpůrce ze dne 14. 4. 2020 k návrhu). Navíc Ústavní soud připustil danou změnu návrhu v situaci, kdy se jí navrhovatelé v daných věcech sami aktivně domáhali.⁷ Nešlo tedy o situaci, kdy by Ústavní soud sám nepřipustně jedné procesní straně pomáhal, jako k tomu došlo v této věci (srov. odst. 22 až 24 dále). Příslušné nálezy Ústavního soudu tedy nejsou přílehlavé, jelikož zde byly dány důvodné odlišnosti v předmětných situacích (a to nad rámec odlišných procesních pravidel), přičemž Městský soud v Praze se těmito důvodnými odlišnostmi nijak nezabýval.

- c) **dokonce ani Ústavní soud v obdobných situacích změnu návrhu vždy nepřipouští.** Po materiální stránce tak byla v nynější situaci naopak přílehlavá právní věta publikovaná Ústavním soudem ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 13/2001 (U 13/22 SbNU 349), jak se k ní Ústavní soud posléze přihlásil ve svém nálezu ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01 (č. 424/2001 Sb., N 164/24 SbNU 201): „*je-li novelou zákona určité ustanovení zrušeno a zároveň ve shodné dikci přijato, avšak v systematické části zákona zařazeno odlišně, jedná se o nový projev vůle zákonodárce, tudíž původně navrhovatelem napadené ustanovení pozbylo platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem. Za této situace Ústavní soud dospěl k závěru, že nejsou dány ani podmínky připuštění změny návrhu podle ustanovení § 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 95 odst. 1 a 2 o. s. ř.*“ Městský soud se s touto judikaturou ÚS nijak nevypořádal, ač na ni odpůrce v průběhu řízení poukazoval.
- d) **ve správním soudnictví není postup předvídaný v Usnesení aplikovatelný i z toho důvodu, že by tak docházelo k odnětí účastníků jejich zákonnému soudci.** Naproti tomu v řízení před Ústavním soudem k narušení práva na zákonného soudce nedochází. Dle § 11 odst. 2 písm. a) a b) zákona o Ústavním soudu ve spojení s čl. 1 odst. 2 písm. b) sdělení Ústavního soudu č. 52/2014 Sb. totiž rozhoduje o návrzích na zrušení právních předpisů vždy plénum Ústavního soudu (i co do případného odmítání těchto návrhů mj. pro nepřipustnost). Plénum Ústavního soudu je přitom pouze jediné. Naproti tomu ve správním soudnictví je možné (pravděpodobné), že případný nový návrh navrhovatele na zrušení jiného než některého z napadených aktů by byl přidělen jinému senátu MS v Praze než senátu 14 A (to tím spíše platí pro případné návrhy jiných navrhovatelů, když obdobným nepřipustným způsobem jako navrhovatel by napadené akty mohl napadnout prakticky kdokoli).⁸ Městský soud v Praze (senát 14 A) dle přesvědčení odpůrce porušil Listinou základních práv a svobod zakotvené právo na zákonného soudce tím, že si přezkum jiných než napadených aktů v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu aтраhoval, a to v situaci, kdy navrhovatelé nic nebránilo podat návrh nový.

21. Nadto původní návrh, resp. výsledky dosavadního řízení, nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu ve smyslu § 95 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. To by vyšlo najevo,

⁶ Srov. části IV.B a IV.C nálezu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, a část IV. nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, kde Ústavní soud též vyložil, že tato úvaha ho vedla i v prvním zmiňovaném nálezu.

⁷ Srov. z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 mj. „*dne 31. 7. 2004 požádali navrhovatelé o posečkání s projednáním věci tak, aby mohl být změněn původní návrh*“ a z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/02 mj. „*[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.*“

⁸ Jedná se o další relevantní odlišnost soudního řádu správního od zákona o Ústavním soudu (který počítá pouze s úzkou skupinou navrhovatelů kvalifikovaných k návrhu).

kdyby se Městský soud v Praze v souladu se svými povinnostmi zabýval zrušenými opatřeními podrobněji, z hlediska jednotlivých omezení v nich uložených a výjimek z nich, a tyto povinnosti neobešel tím, že je bez bližšího přezkumu zrušil „paušálně“. Opatření o omezení prodeje z 17. 4. totiž upravovalo příslušná omezení v odlišném rozsahu s odlišným odůvodněním a za jiné situace než Opatření o omezení prodeje z 26. 3. Obdobně i Opatření o omezení pohybu z 15. 4. upravovalo příslušná omezení v odlišném rozsahu, s odlišným odůvodněním a za jiné situace než Opatření o omezení pohybu z 23. 3. Ostatně proto měla změna návrhu navrhovatele v souhrnu všech podání, která ji tvořila, 16 stránek (když tak v rozporu s § 95 odst. 2 o. s. ř. mj. obsahovala novou argumentaci týkající se pozdějších ze zrušených opatření), k čemuž však odpůrce ani nedostal od Městského soudu v Praze příležitost se adekvátně vyjádřit – viz odst. 29 až 31 této kasační stížnosti níže. Navíc nutné odlišnosti v podkladech pro rozhodování věci plynou i z § 101b odst. 3 s. ř. s., dle kterého soud vychází při přezkoumání opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Ten byl pochopitelně u jednotlivých opatření obecné povahy odlišný. S tímto se však Městský soud v napadeném rozsudku nijak nevypořádal.

Výzvou ke změně návrhu překročil Městský soud v Praze svoji roli nestranného rozhodce sporu a narušil princip rovnosti účastníků řízení

22. Městský soud v Praze se rozhodl danou judikaturu obejít a přiměl navrhovatele změnit předchozí návrh na zcela nový návrh v rámci téhož řízení. **Tím však vykročil ze své role nestranného rozhodce sporu (tzv. nezúčastněného třetího) a narušil princip rovnosti účastníků tak, jak tyto zásadní principy definoval Ústavní soud.**
23. **Odpůrce zejména odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2634/18 ze dne 15. 1. 2019, který stanovil níže uvedená pravidla pro poučování účastníků řízení: „Z hlediska ústavních požadavků je v rámci poučovací povinnosti soudu přípustné jen takové poučení, které se nikterak nedotýká vzájemného procesního postavení účastníků (zvýhodnění jednoho vůči druhému), a tudíž ani ústavního požadavku na nestrannost soudu. Obecným soudem poskytnuté poučení nikterak nesmí zmenšit vlastní odpovědnost účastníka řízení za jeho procesní postup v řízení [odst. 89] ... Do poučovací povinnosti nepatří návod, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku. Takto chápanou poučovací povinností by soud mohl výrazně porušit zásadu rovnosti účastníků soudního řízení [odst. 91] ... Ústavní soud zdůrazňuje, že nestrannost soudu je ústavně vyžadovaná součást výkonu soudnictví a uplatní se plně i na správní soudnictví, a to i v těch případech, kdy se projednává spor o zákonnost výkonu veřejné moci, jehož stranami na jedné straně jsou jednotlivci nadaní základními právy a svobodami a na druhé straně orgán veřejné moci, aniž by se předmět sporu přímo dotýkal kohokoli dalšího. I v těchto případech je nezbytné dodržet požadavek na nestrannost soudu, která by byla porušena zvýhodňováním jakékoli strany sporu před stranou druhou. [odst. 92] ... Úkolem soudu ve správním soudnictví není spolupodílet se na formulaci návrhu (žaloby), nahrazoval by tím činnost navrhovatele (žalobce) a přestal vystupovat jako nestranný rozhodce sporu. Žaloby stěžovatelů, které směřovaly proti opatřením obecné povahy, netrpěly nesrozumitelností, neurčitostí či vnitřní rozporností. Kdyby správní soud za této situace prostřednictvím poučení vedl stěžovatele k tomu, jakým způsobem mají své žaloby přeformulovat, aby dosáhli žádaného účinku, nešlo by již o nestranný postup. [odst. 93]“ (zvýraznění doplněno odpůrcem).**
24. Přesně takto nezákonným a neústavním postupem však Městský soud v Praze postupoval. Vedl totiž výzvou ke změně návrhu navrhovatele k tomu, jakým způsobem má svůj návrh upravit tak, aby dosáhl žádaného účinku.

Povolením změny návrhu došlo k porušení práva odpůrce na zákonného soudce

25. **Svým postupem si dále senát 14 A Městského soudu v Praze aтраhoval možnost rozhodovat o návrhu, který by mu jinak nepříslušel. Tím došlo i k porušení práva odpůrce na zákonného soudce.** Případný nový návrh navrhovatele na zrušení jiného než některého z napadených aktů by totiž mohl být přidělen jinému senátu Městského soudu v Praze než senátu 14 A. Městský soud v Praze dle přesvědčení odpůrce nemohl porušovat Listinou základních práv a svobod zakotvené právo na zákonného soudce tím, že si přezkum jiných než napadených aktů v rozporu s judikaturou NSS aтраhuje.
26. Není přitom pravdou, že by odmítnutím návrhu navrhovatele došlo k porušení práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 2 Listiny, jak nesprávně uvádí Městský soud v Praze. Z daného článku sice opravdu plyne, že „z pravomoci soudu ... nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“, to ale neznamená, že by se navrhovateli přístupu k soudu muselo dostat zrovna před správním soudem (a v tomto řízení před tímto jedním senátem) a navíc právě v podobě abstraktního přezkumu opatření obecné povahy. Ostatně pokud se navrhovatel odvolával na riziko rozhodnutí o přestupku vůči jeho osobě, tak samozřejmě v případě takového rozhodnutí (anebo jiného rozhodnutí či konkrétního zásahu vůči navrhovateli) by byla dána možnost takový správní akt soudem přezkoumat. Pokud mu jde o „vypořádání satisfakce“ za domnělé zásahy (byť není zřejmé jaké), pak k tomu jsou příslušné civilní soudy.

Dílčí shrnutí

27. Ze všech shora uvedených důvodů je zřejmé, že výzva ke změně návrhu v podobě Usnesení tak vůbec neměla být Městským soudem v Praze učiněna, a tudíž ani neměla být změna návrhu připuštěna, a tedy ani nemělo být v daném řízení o přezkumu Opatření o omezení pohybu z 15. 4. a Opatření o omezení prodeje z 17. 4. vůbec rozhodováno. Shora popsaná vada v postupu soudu tedy nejen mohla mít vliv, ale i měla vliv na rozhodnutí soudu.
28. Je tedy zjevné, že shora uvedené vady řízení měly vliv na zákonnost rozhodnutí jako takového, a proto je nutné i z tohoto důvodu napadený rozsudek (zejm. výroky I. a II.) zrušit.

Ad (B) Městský soud v Praze neposkytl odpůrci dostatečný čas k vyjádření se ke změně návrhu

29. Městský soud v Praze neposkytl odpůrci dostatečný čas k seznámení se se zásadní změnou návrhu a k přípravě vyjádření k takové změně. Městský soud v Praze totiž zaslal odpůrci změnu návrhu v konečném znění a s podrobným odůvodněním až v předvečer konání ústního jednání (přibližně v 17 hod.), na němž posléze došlo k připuštění změny návrhu (byť poměrně nejasně)⁹ a rozhodnutí ve věci samé. Městský soud v Praze dokonce zašel tak daleko, že odpůrci sdělil, že neočekává jeho vyjádření se ke změně návrhu navrhovatele. Změna návrhu přitom byla velice rozsáhlá, měla i bez souvisejících dílčích přípisů navrhovatele 12 stránek a představovala v podstatě nejpodrobnější argumentaci navrhovatele ve sporu.

⁹ Srov. záznam z jednání, z něhož se podává, že Městským soudem přijaté usnesení o změně návrhu vůbec nesplňovalo základní požadavky na jasnost a určitost rozhodnutí soudu. Soud totiž vyhlásil usnesení, kterým připustil změnu návrhu tak, že se rozšiřuje i o napadení „nyní platných a účinných opatření odpůrce“ (srov. vyhlášené usnesení v čase 54:11 a násl. zvukového záznamu z jednání), což je však jednak samo o sobě neurčité a jednak to neodpovídalo ani poslednímu návrhu na změnu, který navrhovatel v dané věci učinil, když ten navrhoval rozšíření původního návrhu mj. i o opatření o omezení maloobchodního prodeje č. j.: MZDR 16193/2020-1/MIN/KAN z 15. 4. 2020, které již v době rozhodování soudu platné ani účinné nebylo. Na tyto nejasnosti zástupce odpůrce na jednání upozornil, avšak soud na to reagoval jen tím, že tedy své předchozí usnesení upřesňuje, aniž by však vydal usnesení nové (srov. k tomu zvukový záznam přibližně v čase 1:09:30 až 1:12:00). I tento postup soudu představuje vadu řízení.

30. Odpůrce požádal o poskytnutí lhůty v délce 7 dnů k podání vyjádření ke změně návrhu. O takovou lhůtu požádal odpůrce proto, že změnou návrhu odpůrce napadnul i jiná než původně napadená mimořádná opatření odpůrce. Tato mimořádná opatření se přitom lišila od původně napadených mimořádných opatření nejenom svým výrokem (a to poměrně podstatně, když novější opatření oproti předchozímu stavu příslušná omezení značně rozvolňovala), ale i odůvodněním či okolnostmi jejich vydání (skutkový a právní stav byl odlišný). Městský soud v Praze však odpůrci takovou lhůtu neposkytl. Odpůrce tak měl čas na přípravu své argumentace ke změně návrhu pouze pár hodin „přes noc“, když mu změna návrhu byla doručena až v předvečer soudního jednání. Na rozdíl od odpůrce Městský soud v Praze navrhovateli vždy poskytl delší lhůty (a to např. lhůtu ke změně návrhu v délce tří dnů). I v tomto odpůrce spatřuje porušení zásady nestrannosti řízení a odepření poskytnutí dostatečného času k přípravě obrany.
31. To jen dále prohlubuje vadu v souvisejícím postupu Městského soudu, jak byla popsána shora.

IV.

Napadený rozsudek je nezákonný, neboť návrh byl nedůvodný a Městský soud v Praze jej měl zamítnout

32. I kdyby se Nejvyšší správní soud neztotožnil s názorem odpůrce, že návrh byl nepřipustný a bylo nutné jej odmítnout v rozsahu výroků III. a IV., resp. že v rozsahu výroků I. a II. soud vůbec neměl rozhodovat, tak návrh byl beztak v plném rozsahu nedůvodný, a bylo jej proto nutno zamítnout.
33. Není totiž správný názor Městského soudu v Praze, že (A) vyhlášením nouzového stavu ztrácí odpůrce působnost omezovat základní práva a svobody dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „**ZOVZ**“), a že (B) odpůrce nemohl dle ZOVZ rozhodnout o omezení pohybu či omezení maloobchodního prodeje dle ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ, protože takové ustanovení nemůže být pro rozpor s čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod podkladem pro takto závažné a rozsáhlé zásahy do základních práv.

Ad A) Vyhlášením nouzového stavu neztrácí odpůrce působnost postupovat dle ZOVZ

34. Městský soud v Praze v napadeném rozhodnutí konstatoval, (a) že „*odpůrce obecně disponuje a disponoval pravomocí přijímat mimořádná opatření pro zvládnutí epidemie*“, a (b) že „*v době vydání nyní napadených mimořádných opatření byla tato základní podmínka pro jejich vydání, tj. vznik epidemie, splněna*“. S tímto závěrem se odpůrce plně ztotožňuje.
35. Dle Městského soudu v Praze však „*vyhlášením nouzového stavu vláda „přepnula“ právní režim do speciální podoby, přičemž bylo povinností všech orgánů výkonné moci tuto okolnost zohlednit ve svém rozhodování. ... 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. 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*. ... 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. ... 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. S tímto závěrem se již ztotožnit nelze a odpůrce jej odmítá.

36. Tento závěr Městského soudu v Praze je nelogický, nevyplývá z žádného právního předpisu, je ve výslovném rozporu se zákonem č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů (dále jen „ZIZS“) a vedl by při zvládání krizových situací k fatálním důsledkům a neschopnosti správních orgánů reagovat na krizové situace a plnit své úkoly. Navíc se jedná o zcela ojedinělý názor, který se dosud neobjevil v žádné odpůrci známé komentářové literatuře ani aplikační praxi.
37. Pravomoc vydávat mimořádná opatření dle ZOVZ není odpůrci odebrána ani v případě, že je kvůli příslušné epidemii vyhlášen nouzový stav. Omezení takto výslovně stanovené pravomoci a působnosti odpůrce totiž nevyplývá z žádného právního předpisu a nelze jej dovodit ani výkladem. To potvrzuje rovněž důvodová zpráva k zákonu č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (dále jen „krizový zákon“), v níž se mimo jiné uvádí, že problematika mimořádných událostí je řešena některými jinými právními předpisy, a že příslušnou mimořádnou událost lze řešit i tímto standardním způsobem: „Obecně lze charakterizovat, že mimořádnou událost lze řešit standardním způsobem. Krizová situace nastává tehdy, kdy standardní způsoby vyplývající z působnosti řešitelů již nepostačují, a mimořádná událost přerůstá v krizovou situaci. V souvislosti s vyhlášením tzv. krizových stavů lze využít mimořádné prostředky k řešení krizové situace. Existuje tedy vzájemná podmíněnost mezi krizovou situací a krizovými stavy, spočívající v tom, že krizová situace nastává tehdy, kdy k řešení vzniklého ohrožení je nezbytné vyhlásit některý z krizových stavů.“¹⁰
38. Stejně jako odpůrce a důvodová zpráva, tj. bez atrakce výlučné pravomoci k přijímání opatření dle jiných zákonů na vládu (či jiný orgán) v režimu krizových opatření dle krizového zákona, vykládá krizový zákon i komentář k němu, zatímco pro opačný závěr je dle tohoto komentáře potřeba výslovného zákonného ustanovení (které pro případ mimořádných opatření dle ZOVZ nebylo přijato), což tento komentář ilustruje na příkladu některých opatření dle vodního zákona – viz z tohoto komentáře zejména:¹¹
- a) **„Pokud KriZ uvádí, že ministerstva a ÚSÚ zajišťují připravenost na řešení krizových situací v jejich působnosti, neznamená to, že tím není míněna i fáze řešení krizových situací. To by bylo nesmyslné. Ostatně, štěstí přeje připraveným. Příslušné zákony stanoví zvláštní působnosti konkrétního ministerstva a jím řízeným úřadům nebo ÚSÚ, které vykonávají v případě vážného nebezpečí (ohrožení) nebo přímo za krizové**

¹⁰ Srov. v této souvislosti také důvodovou zprávu k § 69 ZOVZ: „... v tomto ustanovení jsou řešena opatření používaná výjimečně v případě epidemických výskytů, tj. v případě rozsáhlejších výskytů.“ a také komentář k § 69 odst. 1 ZOVZ v KRÝSA, I. a KRÝSOVÁ, Z. Zákon o ochraně veřejného zdraví: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016: „Vymezuje se přehled mimořádných opatření, která je oprávněn nařídit příslušný orgán ochrany veřejného zdraví při vzniklé epidemii nebo při nebezpečí jejího vzniku. Na rozdíl od protiepidemických opatření přijímaných postupem podle § 67 se zde jedná o situaci, která se již netýká ojedinělého onemocnění, ale situaci, která představuje větší nahromadění výskytů onemocnění v časových a místních souvislostech. Pandemie je závažný druh epidemie, obvykle představuje závažnou celosvětovou událost. Dochází při ní k velmi rychlému rozšíření onemocnění do různých částí světa. Pandemie je spojená s vysokou nemocností, nadměrnou úmrtností a narušením sociálního a ekonomického systému.“

¹¹ VANÍČEK, J., VODEHNAL, O. Krizový zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017 (zvýraznění případně doplněno).

situace. Nad rámec toho přímo KriZ sám po dobu krizového stavu stanoví MZdr, MD a MPO mimořádná oprávnění. Nicméně podrobnosti o tom lze nalézt v příslušných zákonech a v nich lze také nalézt mimořádná oprávnění, která přísluší i dalším ministerstvům, popř. ÚSÚ, ať již zákon výslovně hovoří o krizovém stavu nebo krizové situaci, nebo o vážném, zvýšeném, rozsáhlém atp. nebezpečí (ohrožení). Takové nebezpečí či ohrožení může totiž být řešeno ve stavu tzv. mimořádné situace (mimořádného stavu) nebo za „krizové situace (krizového stavu)“. (k § 9 odst. 1 krizového komentáře, tj. slovníkem komentáře „KriZ“);

- b) „KriZ je totiž určen pro přípravu a pro řešení ohrožení nejvyššího stupně, která vyžadují užití mimořádných postupů a opatření. Kritickou infrastrukturu je však třeba ochránit i v případě ohrožení, kdy není třeba „sáhnout“ po KriZ, a stačí užít opatření uvedená v jiných právních předpisech. Dokonce některé z těchto právních předpisů pro takové situace mají vlastní mimořádný stav jako např. stav ropné nouze [zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy)], stav nouze v elektroenergetice, v plynárenství a v teplárenství [zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)] a stav kybernetického nebezpečí [zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti)]. Až do účinnosti zákona č. 323/2016 Sb. (nabyl účinnosti dne 18. 10. 2016) patřil mezi takovéto mimořádné stavy i nouzový stav v devizovém hospodářství (zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon). Tento zákon ovšem zrušil devizový zákon a s ním i institut nouzového stavu v devizovém hospodářství. Opatření zaváděná vládou za nouzového stavu v devizovém hospodářství nyní rozšířila řadu krizových opatření, která nařizuje vláda (blíže o tom v komentáři k § 6 odst. 3). Z nařízení vlády č. 432/2010 Sb., o kritériích pro určení prvku KI, vyplývá, že se dotýká oblastí, kdy k řešení takové mimořádné situace může postačovat užít mimořádné stavy a mimořádná opatření předvídaná v těchto právních předpisech. Existence KI a zajištění jejich ochrany není závislé na použití KriZ.“ (k § 2 písm. a) krizového zákona);
- c) „Podle zákonné definice jsou krizová opatření ta opatření, která se realizují výlučně v souvislosti s řešením krizové situace. Pakliže se některá opatření realizují i mimo dobu krizové situace, nejedná se o krizová opatření. Jak totiž vyplývá ze samotné právní úpravy, některá opatření se používají pro období mimo krizovou situaci v rámci tzv. připravenosti na krizové situace a na jejich řešení. [...] Jak uvedeme na dalších místech komentáře, krizová opatření nejsou uvedena jen v KriZ. I v jiných právních předpisech nalezneme opatření, která lze užít (nařídit) v době krizového stavu.“ (k § 2 písm. c) krizového zákona);
- d) „Dále v § 39b zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, je upraven krizový stav v silniční dopravě; ten nastává, pokud převyšuje vývoj nabídky kapacit v silniční nákladní dopravě nejméně po dobu tří měsíců po sobě jdoucích vývoj poptávky, nebo způsobuje intenzita silniční nákladní dopravy neprůjezdnost pozemních komunikací, a zároveň hrozí-li z těchto důvodů významnému počtu dopravců v silniční nákladní dopravě úpadek podle zvláštního právního předpisu. Podle § 39c zákona o silniční dopravě v případě krizového stavu v silniční nákladní dopravě vláda nařízením stanoví dočasný zákaz vydávání koncesí k provozování silniční nákladní dopravy, dočasný zákaz změn koncese k provozování silniční nákladní dopravy, spočívající v rozšíření počtu vozidel, která dopravce používal přede dnem nabytí účinnosti nařízení vlády k provozování silniční nákladní dopravy, a podmínky provádění těchto zákazů.“ (k § 6 odst. 1 krizového zákona);

- e) „*Další opatření za nouzového stavu podle jiných právních předpisů, at' již nařizovaná, nebo vzniklá ze zákona, se mohou uplatnit za všech krizových stavů*“. (k § 6 odst. 1 krizového zákona);
- f) „*Hejtman rovněž koordinuje poskytování zdravotních služeb. Tím je patrně třeba rozumět to, že hejtman organizuje a rozhoduje, kde, jak a v jakém rozsahu mají být zdravotní služby poskytovány obyvatelstvu tak, aby co nejučinněji došlo k zachování veřejného zdraví. V § 2 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, je stanoveno, že ochrana veřejného zdraví je souhrn činností a opatření k vytváření a ochraně zdravých životních a pracovních podmínek a zabránění šíření infekčních a hromadně se vyskytujících onemocnění, ohrožení zdraví v souvislosti s vykonávanou prací, vzniku nemocí souvisejících s prací a jiných významných poruch zdraví a dozoru nad jejich zachováním; ohrožením veřejného zdraví je stav, při kterém jsou obyvatelstvo nebo jeho skupiny vystaveny nebezpečí, z něhož míra zátěže rizikovými faktory přírodních, životních nebo pracovních podmínek překračuje obecně přijatelnou úroveň a představuje významné riziko poškození zdraví.*“ (k § 14 odst. 3 písm. a) krizového zákona);
- g) „*Pod pojmem opatření k ochraně veřejného zdraví lze rozumět nejrůznější opatření, jejichž příkladný výčet lze dovodit ze zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Může jít např. o nápravná opatření (§ 3), karanténní opatření (§ 2 odst. 7) či protiepidemická opatření (např. § 53 či § 66) atd.*“ (k 14 odst. 3 písm. a) krizového zákona);
- h) „*Kromě krizových opatření stanovených v komentovaném ustanovení je možné uložit i jiná opatření, s nimiž počítají další zákony.* [...] Podle § 95 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v případě mimořádných událostí dle zák. o IZS, nebo je-li vyhlášen krizový stav, je MZdr oprávněno uložit zaměstnancům krajských hygienických stanic s odbornou způsobilostí pro práci ve zdravotnictví (§ 88a) provádění stanovených výkonů zdravotní péče.“ (k § 14 odst. 4 krizového zákona);
- i) „*Kromě krizových opatření stanovených v komentovaném ustanovení je možné uložit i jiná opatření, s nimiž počítají další zákony.* [...] Pokud dojde k vyhlášení krizového stavu, přejímají na celém území, pro které je krizový stav vyhlášen, řízení ochrany před povodněmi [přejímají] orgány krizového řízení [srov. § 77 odst. 9 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)]. Podle § 39 odst. 2 Kriz v případech, kdy je v době povodni vyhlášen stav nebezpečí nebo nouzový stav, se povodňové komise stávají součástí KŠK a ÚPK součástí ÚKŠ. Povodňové komise jsou zřízeny dle § 77–81 vodního zákona.“ (k § 14 odst. 4 krizového zákona);
- j) „*Kromě krizových opatření stanovených v komentovaném ustanovení je možné uložit i jiná opatření, s nimiž počítají další zákony.* [...] Další opatření, *byť ne krizové,* upravuje zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou. Podle § 2 odst. 1 tohoto zákona došlo-li k narušení základních funkcí země v důsledku živelní nebo jiné pohromy, která je mimořádnou událostí, na základě níž byl vyhlášen stav nebezpečí nebo nouzový stav, může stát poskytnout krajům, obcím, dalším právnickým osobám, s výjimkou právnických osob hospodářících s majetkem státu, a fyzickým osobám státní pomoc na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území.“ (k § 14 odst. 4 krizového zákona);
- k) „*Mimořádná veterinární opatření jsou obsažena v zákoně č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon).* [...] *Na podporu*

mimořádných veterinárních opatření jsou za krizové situace nařizována krizová opatření podle KriZ příslušnými orgány krizového řízení. Za krizové situace zůstává orgánům SVS zachována jejich působnost. Pouze je doplněna oprávněními, která mají OKŘ podle KriZ (zejména vláda a hejtman kraje za nouzového stavu a stavu nebezpečí) a kterými orgány SVS nedisponují.“ (k § 39 odst. 1 krizového zákona).

39. Takové „odejmutí“ působnosti nemůže být dáno ani údajnou specialitou krizového zákona vůči ZOVZ (resp. domnělou specialitou pravomoci vlády k přijímání krizových opatření vůči pravomoci odpůrce k přijímání mimořádných opatření na základě ZOVZ). **Tyto pravomoci mohou bez problémů existovat vedle sebe. Ostatně odborná literatura pro obdobné případy výslovně předpokládá, že ústřední správní úřady mohou vykonávat svou normotvorbu paralelně s vládou, pokud vláda sama nepřistoupila k vydání příslušného právního předpisu:** „Lze usuzovat, že vláda si bez výslovného zákonného zmocnění nesmí atrahovat pravomoc zákonem vyhrazenou ministerstvu (právní předpis podle čl. 79 odst. 3 Úst). Je-li však k vydání "prováděcího právního předpisu" zákonem zmocněna vláda i ministerstvo, zůstává ministerstvu k úpravě jen to, co vláda již sama neupravila (obsahová koordinace je vnitřní věcí vlády).“¹² V těchto intencích současně vláda postup dalších orgánů krizového řízení včetně Ministerstva zdravotnictví po celou dobu trvání nouzového stavu koordinovala a koordinuje a opatření přijímaná těmito orgány včetně mimořádných opatření dle ZOVZ průběžně projednává a bere na vědomí.
40. Přístup Městského soudu v napadeném rozsudku by ve své podstatě znamenal, že od určité závažnosti epidemie by bylo nutné vyhlášovat nouzový stav, a tím zasahovat do běžného chodu společnosti zcela zásadním způsobem, i když by jinak mohl danou epidemii v rozsahu opatření směřujících k ochraně zdraví zvládnout řešit odpůrce prostřednictvím mimořádných opatření dle ZOVZ, a to bez vyhlášení nouzového stavu. Takový postup je ve svém důsledku paradoxní a nemístný.
41. Odpůrce je tedy toho názoru, že nemá smysl uvažovat o vztahu obecnosti či speciality mezi ZOVZ a krizovým zákonem, jelikož dané předpisy lze bezproblémově aplikovat vedle sebe a žádný konflikt mezi nimi, který by bylo třeba řešit pomocí posouzení vztahu speciality-obecnosti, nevzniká. Navíc však je nesprávný i závěr Městského soudu o tom, že údajně úprava mimořádných opatření dle ZOVZ je úpravou obecnou a krizový zákon je úpravou speciální, a to zejm. z těchto důvodů:
- ZOVZ se výslovně zabývá specifickými okolnostmi epidemie a mimořádných opatření přijímaných kvůli epidemii.¹³ Nouzový stav dle krizového zákona lze naproti tomu obecně vyhlásit a krizová opatření v jeho rámci přijímat v případě jakýchkoliv „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“.¹⁴
 - Česká republika se potýkala a potýká s pandemií COVID-19, tedy s pandemií infekčního onemocnění. Bylo by zcela absurdní, pokud po vyhlášení nouzového stavu nemohly orgány ochrany zdraví plnit své povinnosti a vykonávat svá oprávnění dle části první, hlavy III. ZOVZ nazvané „PŘEDCHÁZENÍ VZNIKU A ŠÍŘENÍ INFEKČNÍCH ONEMOCNĚNÍ“. I z tohoto důvodu je speciální okolností v daném případě infekční onemocnění, nikoliv nouzový stav.

¹² SLÁDEČEK, V. a kol. Ústava České republiky: Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 742.

¹³ Viz i důvodovou zprávu k ZOVZ a komentář k ZOVZ citované shora.

¹⁴ Čl. 5 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, v platném znění.

- c) O případné specialitě ZOVZ svědčí i obecně vyšší výše sankcí za jeho nedodržování ve srovnání s krizovým zákonem.
- d) ZOVZ navíc nabyl platnosti až po krizovém zákoně, a účinnosti dokonce dlouho po účinnosti ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Tudíž je zjevné, že nelze uvažovat o tom, že by krizový zákon nahrazoval ZOVZ.
- e) Neobstojí ani argument, že mimořádná opatření pro epidemie dle ZOVZ jsou určena pouze pro „běžnou“ situaci, zatímco nouzový stav je oproti takovému běžnému stavu svou závažností kvalifikován, a tedy speciální. Celostátní pandemie, které si žádají přijímání celostátních opatření (bez ohledu na jejich zákonný podklad), totiž z povahy věci nemohou být „běžné“, ale jsou vždy mimořádné.¹⁵ Nouzový stav dle ústavního zákona o bezpečnosti ČR a krizového zákona přitom není specifický tím, že by Ministerstvu zdravotnictví odnímal jeho pravomoci dle ZOVZ a svěřoval je výlučně vládě. Naopak je specifický tím, že umožňuje přijímání i dalších krizových opatření, která by dle ZOVZ nebyla možná, při současném zachování oprávnění odpůrce a hygienických stanic dle ZOVZ v míře, v jaké nebyla případně vyčerpána vládou – srov. též odst. 38 a 39 této kasační stížnosti shora).
42. Ustanovení § 69 odst. 2 ZOVZ stanoví obligatorní postup orgánu ochrany veřejného zdraví (zejména odpůrce a hygienické stanice), kdy stanoví, že „*Mimořádná opatření ... nařídí v nezbytně nutném rozsahu a rozhodne o jejich ukončení příslušný orgán ochrany veřejného zdraví*“. Odpůrce tedy má nejen možnost, ale i povinnost nařídit mimořádná opatření, pokud je to potřebné, bez ohledu na to, zda je či není vyhlášen nouzový stav. Naopak vydání krizových opatření představuje dle znění § 5 až 7 krizového zákona fakultativní možnost vlády, nikoliv obligatorní povinnost (formulace „*za nouzového stavu ... lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit ...*“ nebo „*vláda je oprávněna ...*“). Nutné je rovněž zdůraznit, že orgánem veřejného zdraví příslušným ve smyslu § 69 odst. 2 ZOVZ k vydání mimořádných opatření není vláda, ale odpůrce dle § 80 odst. 1 písm. g) ZOVZ nebo krajské hygienické stanice dle § 82 odst. 2 písm. m) ZOVZ.
43. V této souvislosti je významné rovněž ustanovení § 95 ZOVZ, které stanoví, že „*v případě mimořádných událostí nebo je-li vyhlášen krizový stav, je Ministerstvo zdravotnictví [pozn. odpůrce: NIKOLIV VLADA] oprávněno uložit zaměstnancům krajských hygienických stanic s odbornou způsobilostí pro práci ve zdravotnictví (§ 88a) provádění stanovených výkonů zdravotní péče.*“ Z citovaného ustanovení vyplývá, že odpůrci zůstávají pravomoci dle ZOVZ i v případě vyhlášení nouzového stavu (jak též potvrzuje komentář ke krizovému zákonu citovaný shora), a tedy že vyhlášení nouzového stavu nemá za následek „odejmutí“ věcné působnosti odpůrce vydávat mimořádná opatření dle § 69 ZOVZ.
44. Skutečnost, že vyhlášením nouzového stavu nemůže dojít k „odejmutí“ věcné působnosti odpůrce, potvrzuje rovněž zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů (dále jen „ZIZS“). ZIZS ve svém § 1 stanoví: „*Tento zákon vymezuje integrovaný záchranný systém, stanoví složky integrovaného záchranného systému a jejich působnost, pokud tak nestanoví zvláštní právní předpis, působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků, práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na mimořádné události a při záchranných a likvidačních pracích a při ochraně obyvatelstva před a po dobu vyhlášení stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu a válečného stavu (dále jen "krizové stavy")*“. Ustanovení § 4 ZIZS definuje „základní“ a „ostatní“ složky integrovaného záchranného systému. Orgány ochrany veřejného zdraví jsou zařazeny mezi ostatní složky integrovaného záchranného systému. **Dle ustanovení**

¹⁵ Srov. i shora citovanou důvodovou zprávu k § 69 ZOVZ.

§ 4 odst. 5 ZIZS „působením základních a ostatních složek integrovaného záchranného systému není dotčeno jejich postavení a úkoly stanovené zvláštními právními předpisy“. Ze ZIZS tedy jednoznačně vyplývá, že působením odpůrce coby ostatní složky integrovaného záchranného systému při nouzovém stavu není dotčeno jeho postavení a úkoly stanovené v ZOVZ coby zvláštním právním předpisu.¹⁶

45. Lze uzavřít, že Městským soudem v Praze vymyšlená konstrukce o absolutní specialitě krizového zákona a krizových opatření nejen že nemá podklad v žádném právním předpisu, ale naopak je v rozporu se ZIZS a ZOVZ (viz krom shora uvedeného mj. i v odst. 53 níže).
46. Akceptace závěru Městského soudu v Praze by znamenala „odejmutí“ velké části působnosti a pravomoci správních orgánů během nouzového stavu. Pokud by totiž opravdu v době vyhlášení nouzového stavu byla pouze vláda oprávněna omezit základní práva a svobody (jak nesprávně dovozuje Městský soud v Praze), nemohl by během nouzového stavu žádný ze správních orgánů vykonávat svoji působnost a pravomoc v rozsahu, v jakém by omezovala základní práva a svobody. Nezákonnými by tedy byla např. rozhodnutí o vyvlastnění učiněná v době nouzového stavu, opatření hygienických stanic, rozhodnutí o uložení pokut za přestupky či správní delikty, mnohé úkony Policie ČR, rozhodnutí příslušných orgánů o uložení cel, daní a jiných poplatků atd.
47. Obtížně pochopitelným je rovněž argument Městského soudu v Praze, že (a) § 69 ZOVZ není vyhlášením nouzového stavu zcela vyprázdňen a že (b) odpůrce může i nadále „činit úkony striktně spadající pod tento resort, například vyčlenit lůžka ve zdravotnických zařízeních ...“ Odpůrci není známo, pod jaký jiný resort než resort odpůrce by mělo spadat činění opatření směřující k omezení šíření infekční choroby.
48. Akceptace závěru Městského soudu by ve svém důsledku vedla k absurdním důsledkům a k budoucí nemožnosti zvládat nouzové stavy. Dle závěru Městského soudu v Praze by totiž například (a) v případě nouzového stavu při povodních byla vyhlášením nouzového stavu zrušena i nad rámec § 77 odst. 9 vodního zákona působnost vodoprávních úřadů plnit jejich úkoly dle vodního zákona a souvisejících právních předpisů, a (b) v případě nouzového stavu v souvislosti s vichřicemi a orkány byla vyhlášením nouzového stavu zrušena působnost správních orgánů v oblasti lesnictví. Stejnou logikou by standardně příslušné orgány nebyly v době kalamit po vyhlášení nouzového stavu oprávněny k provádění staveb, stavebních prací, terénních úprav nebo odstraňování staveb anebo porostů za účelem zmírnění nebo odvrácení ohrožení vyplývajících z krizové situace, které může provádět i vláda na základě § 6 odst. 1 písm. d) krizového zákona. To zcela jistě zákonodárce nemohl zamýšlet.
49. Je patrné, že se Městský soud v Praze hlouběji nezamýšlel nad tím, z jakého důvodu dochází k vyhlášení nouzového stavu. K vyhlášení nouzového stavu dochází právě proto, aby nad rámec běžných zákonných omezení základních práv a svobod přípustných v normálním režimu (to je včetně všech oprávnění orgánů ochrany veřejného zdraví) bylo možné adekvátně reagovat na předmětný krizový stav i jinými opatřeními umožněnými krizovým zákonem

¹⁶ Srov. také z ZPĚVÁK, A. Zákon o integrovaném záchranném systému. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, například: „Do páté skupiny ostatních složek IZS řadíme orgány ochrany veřejného zdraví. Tento pojem je nutné ozřejmit. Jedná se o orgán, který vykonává státní správu v ochraně veřejného zdraví, např. Ministerstvo zdravotnictví [k § 4 odst. 2 ZIZS] ... Jsou-li subjekty součástí IZS, ať už v pozici základních či ostatních složek, nemá toto zařazení vliv na jejich postavení v rámci svých běžných činností vyplývajících ze zvláštních předpisů. [k § 4 odst. 5 až 7 ZIZS] ... Postavení a povinnosti Ministerstva zdravotnictví jsou zakotveny i v zákoně o ochraně veřejného zdraví. [k § 8 ZIZS] ... Ochrana veřejného zdraví tvoří jednu z forem péče o zdraví. Zákon o ochraně veřejného zdraví, vymezuje jasně podmínky této činnosti. [k § 34 ZIZS] ... Orgánem ochrany veřejného zdraví jsou dle § 78 zák. o ochraně veř. zdraví, Ministerstvo zdravotnictví, krajské hygienické stanice, Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra, přičemž vykonávají státní správu v ochraně veřejného zdraví. [k § 34 ZIZS].“

(například je možné aktivovat krizové zásobování, nakupování zdravotnického materiálu, kontrolu hranic atd.).

50. Zjevně nedůvodný je pak i argument Městského soudu v Praze, že výklad umožňující vzájemně se doplňující pravomoc odpůrce a vlády ČR „*by bezdůvodně koncentroval moc do rukou jednoho správního orgánu, čímž by potencionálně mohl být narušen princip fungování právního a demokratického státu*“. Právě vzájemně se doplňující pravomoc odpůrce a vlády ČR by totiž dekoncentrovala moc tak, že vedle vlády ČR by takovou pravomoc měl i odpůrce. Je to naopak Městský soud v Praze a napadený rozsudek, v důsledku něhož by došlo ke koncentraci moci v rukou vlády namísto příslušných odborných útvarů a ministerstev.
51. V tomto ohledu není důvodný ani argument Městského soudu v Praze, že z důvodu možného rozporu mezi přijatými mimořádnými opatřeními nelze připustit vedle sebe stojící (a) pravomoc odpůrce vydávat mimořádná opatření dle ZOVZ a (b) pravomoc vlády vydávat krizová opatření dle krizového zákona. Právě z důvodu vyloučení případných konfliktů mezi krizovými opatřeními vlády a mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví vláda postup (mj. i) Ministerstva zdravotnictví koordinovala a jeho opatření aktivně projednávala a brala je na vědomí svými usneseními.
52. Zcela chybné jsou pak domněnky Městského soudu v Praze, že přijetí mimořádných opatření odpůrcem představuje narušení ústavní garance dělby moci a vylučuje kontrolu Poslanecké sněmovny nad tímto procesem. K tomu odpůrce uvádí, že právě přijetím předmětných opatření standardním postupem dle ZOVZ dochází k zachování řádného postupu a kontroly činnosti odpůrce. Odpůrce nechápe, proč by vydání mimořádných opatření mělo být pod kontrolou Poslanecké sněmovny. Odpůrce žádnou ústavně danou pravomoc Poslanecké sněmovny neomezil a ani nemohl omezit, protože Poslanecká sněmovna nemá pravomoc rušit mimořádná opatření vydaná v mezích ZOVZ k zabránění šíření infekční nemoci. Navíc je vláda odpovědná Poslanecké sněmovně za svoji činnost i za činnost jednotlivých ministerstev. Tato odpovědnost vlády zůstává přijetím zrušených opatření zachována.
53. Odůvodnění Městského soudu v Praze o tom, že „*takto razantní a plošné omezení základních práv a svobod presumuje krizový zákon spíše než § 69 ZOVZ*“, vůbec nebere v úvahu výslovné ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) ZOVZ, dle něhož odpůrce „*nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku ..., pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů, a rozhoduje o jejich ukončení ...*“. S ohledem na tuto skutečnost je nesprávný i závěr soudu, že „*formulace „skupiny osob“ a „některé oblasti“ 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*“. **Naopak z ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) ZOVZ (a též souvisejícího § 82 odst. 2 písm. m) ZOVZ) je zřejmé, že zákonodárce výslovně počítal s tím, že by bylo možné mimořádné opatření vztáhnout na celé území České republiky a všechny jeho obyvatele.**
54. **Soud navíc v této souvislosti vůbec nevzal v potaz, že zrušená opatření byla také přijata za účelem ochrany jiné kategorie základních lidských práv, a to zejména práva na život a práva na ochranu zdraví. Správně měl tedy Městský soud v Praze provést poměření (test proporcionality) ochrany jednotlivých kategorií základních práv a svobod, což však v rozporu se svými povinnostmi neučinil.** Odpůrce v tomto ohledu zejména zdůrazňuje, že z konstantní judikatury Ústavního soudu i na ni navazující komentářové literatury lze dovodit, že práva na život a ochranu zdraví obecně má přednost před svobodou pohybu, jakož zejména i před právem na podnikání, které bylo omezeno Opatřeními o omezení prodeje a které patří mezi práva, která lze dle čl. 41 odst. 1 Listiny vymáhat/realizovat „*pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí*“. Přitom k takovým právům Ústavní soud, a to dokonce přímo

v kontextu práva na podnikání, nedávno vyjasnil, že je lze „omezit za jakýmkoliv ústavně aprobovaným účelem“.¹⁷ Naproti tomu ve vztahu k právu na život a ochranu zdraví platí následující: „Ústavní soud připisuje právu na ochranu zdraví značný význam a zdůrazňuje jeho souvislost s právem na život: "Listina v čl. 31 větě první říká, že každý má právo na ochranu zdraví. To vyplývá a souvisí s právem na život (čl. 6 odst. 1 Listiny); spolu náleží mezi absolutní základní hodnoty. Tím subjektem, který je pak odpovědný za zajišťování a naplnění tohoto práva, je stát, a je proto také na něm, aby za tímto účelem přijal adekvátní opatření. Činí tak vytvářením podmínek pro širokou dostupnost lékařské péče počínaje a zlepšováním všech stránek vnějších životních podmínek konče." (srov. nálezy Pl. ÚS 11/08 a podobně již dříve nálezy Pl. ÚS 51/06). Z obecného práva na ochranu zdraví plyne obecná povinnost státu chránit zdraví obyvatelstva před negativními zásahy a vlivy. Vyplývá tak z něj celá řada prevenčních, hygienických, kontrolních a dalších povinností státu, z nichž některé vypočítává již citovaný čl. 12 MPHSKP. Listina výslovně připouští ochranu zdraví jednotlivce či veřejného zdraví jako faktor potenciálně omezující zákaz nucených prací (čl. 9 odst. 2), vlastnickou svobodu (čl. 11 odst. 3), nedotknutelnost obydlí (čl. 12 odst. 3), svobodu pohybu

¹⁷ Srov. zejména body 101 a 102 nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16 (zvýraznění doplněno): „Podstatou a smyslem práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny je – obdobně jako v případě práva na výběr povolání a přípravu k němu, či práva vykonávat jinou hospodářskou činnost – svoboda jednotlivce zvolit si a realizovat způsob, jakým si bude zajišťovat prostředky pro své potřeby [nálezy ze dne 8. 12. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 5/15 (N 204/79 SbNU 313; 15/2016 Sb)]. Právo podnikat zaručuje každému, aby vykonával výdělečnou činnost samostatně na vlastní účet a odpovědnost za účelem dosažení zisku. Toto základní právo je svou povahou svobodou, a tudíž v případě absence zákonné úpravy by výkon výdělečné činnosti byl realizací obecné svobody činit vše, co není zákonem zakázáno podle čl. 2 odst. 3 Listiny. Zároveň však platí, že zákonodárce je oprávněn jej omezit, přičemž stanoví-li v souladu s čl. 26 odst. 2 Listiny podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností, pak se jednatel může domáhat tohoto práva jen v jejich rámci. Jak vyplývá z čl. 41 odst. 1 Listiny, práv uvedených v čl. 26 Listiny se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. 102. **Zákonodárce má široký prostor nejen při vymezení účelu či cíle, jehož má být stanovením podmínek či omezení pro výkon podnikání dosaženo, ale také při výběru konkrétního prostředku jeho realizace. Zákonodárce může právo podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny omezit za jakýmkoliv ústavně aprobovaným účelem. Posouzení potřebnosti takového omezení pro ten který segment výdělečné činnosti je svou povahou politickým rozhodováním o hospodářských otázkách, k němuž je povolán právě demokraticky zvolený zákonodárce.**“ Viz obdobně i Nález ÚS ze dne 3. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 32/95 (zvýraznění doplněno): „Jak již bylo konstatováno v nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/95, obsahuje Listina některá základní lidská práva, jež svou povahou jsou sociálními hodnotami konstituujícími hodnotový řád společnosti. V sociálním procesu plní tyto hodnoty funkci spíše jen ideálně typických kategorií, jež vyjadřují cílové představy, a pod něž lze zahrnout především svobodu. **Hospodářská, sociální a kulturní práva, uvedená v hlavě čtvrté Listiny, k nimž náleží podle článku 33 i právo na vzdělání, k uvedeným hodnotám, obsahujícím ideálně typické dimenze, nelze, podle názoru Ústavního soudu, přiřadit.** Tomuto závěru zdá se nasvědčovat i rozdílnost úpravy jednotlivých základních práv přímo samotnou Listinou. Zatímco totiž kupříkladu svoboda je zde koncipována jako základní lidské právo "bez dalšího", kterážto koncepce je vyjadřována tím, že omezení jakékoliv její formy je podmiňováno zákonem (článek 7 odst. 1, článek 8, článek 9, článek 10 apod. Listiny), **hospodářská, sociální a kulturní práva jsou buď výslovně konkretizována v samotné Listině (např. článek 33 odst. 2: "Občané mají právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách") nebo jejich konkretizace je přenechávána zákonu.** V této souvislosti je pro výše uvedenou argumentaci významný právě článek 41 odst. 1 Listiny, v němž se stanoví, že práv uvedených v článku 26, článku 27 odst. 4, článku 28 až 31, článku 32 odst. 1 a 3, článku 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Takovým zákonem je např. zákon, jenž stanoví, za jakých podmínek mají občané právo při studiu na pomoc státu (článek 33 odst. 4 Listiny). Pojmový znak "právo na vzdělání" (článek 33 odst. 1 Listiny) je sám o sobě vágní, neboť s tímto jen všeobecně formulovaným právem je spojen nespočet sociálních aspektů a účelů, a to mnohdy rozdílné sociální kvality a sociálního dopadu. **Tendence posunout jakýkoliv z těchto aspektů a účelů do roviny způsobilé k porušení tohoto práva by, podle názoru Ústavního soudu, byla způsobilá, stejně jako v celé řadě obdobných případů, vyvolat celou řadu sociálně disfunkčních a nežádoucích účinků.**“ Srov. obdobně i nálezy ÚS ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14, který se dokonce dotýkal přímo zákona o ochraně veřejného zdraví, v bodě 87: „Jak je již výše uvedeno, u práva na vzdělání se lze podle čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat tohoto práva jen v mezích zákona. Ustanovení čl. 33 Listiny je tak primárně vydáno zákonodárci k tomu, aby je naplnil konkrétním obsahem. Od základních práv obsažených zejména v druhé hlavě Listiny se právo na vzdělání liší v tom, že neexistuje jako a priori neomezené základní právo, které by bylo zákonodárcem případně omezováno z důvodů předvidaných v Listině, ale je to naopak zákonodárce sám, který mu dává příslušný obsah a rozsah.“

a pobytu (čl. 14 odst. 3), svobodný projev náboženství či víry (čl. 16 odst. 4), svobodu projevu a právo na informace (čl. 17 odst. 4) a právo pokojně se shromažďovat (čl. 19 odst. 2). Ochrana životů a zdraví je součástí základní povinnosti státu podle čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky¹⁸ **Odpůrce omezoval právo podnikat a svobodu pohybu právě v zájmu ochrany nejzákladnějších práv a hodnot, tj. života a zdraví, a to nejen s ohledem na to, že k tomu je oprávněn, ale též proto, že jde o jeho povinnost.** To nebylo v napadeném rozsudku vůbec zohledněno. O jak závažnou vadu se jedná, je zřejmé zejména v případě práva na podnikání, jelikož možnosti pro jeho omezování jsou zejména v zájmu ochrany základních práv, svobod a hodnot, jako i života a zdraví, dle judikatury Ústavního soudu velice široké.

55. Žádný z důvodů uvedených Městským soudem v Praze tedy přesvědčivě nevyvrací argumentaci odpůrce, že odpůrce a vláda ČR mohou vedle sebe vydávat jak mimořádná opatření dle ZOVZ, tak krizová opatření dle krizového zákona. **Jinak řečeno, „teorie“ Městského soudu v Praze o „vypínání“ a „zapínání“ pravomocí odpůrce dle ZOVZ podle toho, zda je, či není vyhlášen nouzový stav, je chybná a nemá žádnou oporu v právních předpisech.**

Ad (B) odpůrce byl dle ZOVZ oprávněn (a dokonce povinen) rozhodnout o omezení pohybu či omezení maloobchodního prodeje

56. Městský soud v Praze sice na jednu stranu potvrdil, že zrušená opatření byla přijata k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku, ale na druhou stranu uzavřel, že ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ, dle něhož odpůrce může vydat mimořádná opatření spočívající v „*zákazu ... další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*“ a na jehož základě byla vydána zrušená opatření, nemůže být podkladem pro takto závažné a rozsáhlé zásahy do základních práv pro rozpor s čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
57. Tato argumentace není důvodná a závěry jsou nepřezkoumatelné. Z odůvodnění Městského soudu v Praze totiž předně není zjevné, jaká konkrétní opatření je možné na základě ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ vydat a jaká nikoliv. Odpůrce přitom při vydání zrušených opatření zcela nepochybně dodržel všechny podmínky ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ – zrušená opatření představují zákaz činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku, což ostatně potvrdil i Městský soud v Praze. Napadený rozsudek tak vede k absolutní nejistotě ohledně toho, jaká opatření může odpůrce na základě ZOVZ vydávat, když ani zjevné dodržení litery zákona není pro soud dostatečné. Městský soud v Praze se v této souvislosti pouze omezil na konstatování, že určitá působnost zůstává odpůrci zachována (a příkladmo vyjmenoval vyčlenění lůžek a zákaz návštěv ve zdravotnických zařízeních). Není však vůbec zřejmé, proč odpůrci zůstala zachována právě

¹⁸ Citováno z komentáře k čl. 31 Listiny základních práv a svobod v WAGNEROVÁ, E. a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. Viz též z komentáře k čl. 6 *ibid.* (zvýraznění doplněno): „*Proto ESLP ve své judikatuře Úmluvou stanovené podmínky omezení zákazu zbavení života nterpretoval vždy velmi restriktivně, a naopak často velmi extenzivně vykládal a postupně rozšiřoval rozsah povinností státu aktivně chránit právo na život (od narození) a zajišťovat podmínky jeho nerušeného a důstojného výkonu. Klíčovým pro následné směřování judikatury ESLP se stal rozsudek ve věci McCann a další proti Spojenému království, v němž blíže definoval způsob přezkumu podmínek pro případné užití síly ve smyslu čl. 2 odst. 2 Úmluvy, v jehož důsledku dochází ke zbavení života (obdobně tak učinil i Výbor OSN pro lidská práva ve stanovisku Suarez de Guerrero proti Kolumbii ve vztahu k čl. 6 MPOPP). Od jeho přijetí ESLP postupně judikatorně vymezoval tři základní dimenze povinností státu chránit právo na život: povinnost zdržet se svévolného, úmyslného a protiprávního usmrcování a zbavování života jednotlivců ze strany státního aparátu; povinnost vyšetřovat každé podezřelé úmrtí a případně trestat jeho viníky; a za určitých okolností vytvářet podmínky pro zachování života, a je-li to možné, preventivně učinit vše, aby bylo ztrátám na životech zabráněno (srov. Osman proti Spojenému království).“*

tato působnost (ačkoliv se u zákazu návštěv nepochybně jedná o omezení základních práv, která dle závěru Městského soudu v Praze omezovat v době nouzového stavu nelze), ani jaká další opatření může odpůrce vydávat i za nouzového stavu.

58. Lze uzavřít, že Městský soud v Praze rezignoval na odůvodnění toho, proč zrušená opatření nepředstavují „zákaz činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku“. Odpůrce se domnívá, že ani sám Městský soud v Praze neví, jak by měl být formulován obecný test posouzení, jaká mimořádná opatření lze na základě § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ v době nouzového stavu vydávat a jaká nikoliv. Přitom je vhodné zdůraznit, že omezení základních práv neprovedl sám odpůrce, ale provedl je zákon o ochraně veřejného zdraví a odpůrce jen uplatnil zákonné normy, stanovující možnost za zákonných podmínek omezit mj. svobodu pohybu a právo podnikat. Jinak řečeno, teprve po náležitém věcném přezkumu, zda byla dodržena dikce zákona a naplněny zákonné podmínky pro jejich vydání, by případně bylo možno posuzovat, zda zrušená opatření byla, či nebyla zákonná. Takový náležitý věcný přezkum však soud provést odmítl.
59. Z napadeného rozsudku pak není ani zřejmé, zda v rozporu s čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod jsou zrušená opatření, nebo snad samotné ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ, které je dle názoru soudu příliš obecné a nelze podle něj vydávat mimořádná opatření (omezovat základní práva a svobody) zřejmě nikdy. Pokud by se Městský soud domníval, že na základě § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ nelze vydávat žádná mimořádná opatření pro rozpor s čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (tedy že je dané ustanovení protiústavní), měl povinnost příslušnou otázku předložit Ústavnímu soudu k posouzení neústavnosti § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ s návrhem na jeho zrušení.¹⁹ Odpůrce k tomu podotýká, že každý „zákaz“ ve smyslu § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ bude zpravidla představovat omezení některého ze základních práv či svobod.
60. Přitom je třeba zdůraznit, že z důvodu mimořádnosti situací, jakými epidemie (zejm. celostátního rozsahu) jsou, nelze předem a priori předvídat veškeré možné činnosti, které bude třeba z důvodu příslušného veřejného zájmu na ochraně a podpoře zdraví za účelem vypořádání se s epidemií, nějakým způsobem omezovat. Proto je ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ v zákoně zařazeno zcela důvodně a má umožnit odpůrci reagovat na (předem ne zcela předvídatelnou) vzniklou mimořádnou situaci tak, aby naplňoval svou zákonnou působnost. Pochopitelně je však odpůrce omezen dikcí zákona. Tzn., musí být dána situace epidemie nebo jejího vzniku – srov. § 80 odst. 1 písm. g) ZOVZ a u příslušného mimořádného opatření se ve smyslu § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ musí jednat o zákaz činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Dále je odpůrce omezen účelem, za nímž je odpůrce pravomocí vydávat mimořádná opatření nadán (tj. opatření musí být vydáno za účelem ochrany a podpory veřejného zdraví – srov. návěští § 80 odst. 1 ZOVZ). Všechny tyto podmínky přitom byly u zrušených opatření splněny a Městský soud to v podstatě ani nezpochybňuje. Přesto dospěl ke svému závěru o údajném vykročení z věcné působnosti odpůrce z důvodu údajné „rozsáhlosti“ zrušených opatření, aniž by však svůj názor blíže osvětlil. Souhrnně řečeno, lze též konstatovat, že Městský soud v Praze se mylí, když konstatuje, že ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ je příliš obecné, aby na jeho základě

¹⁹ Z četné judikatury, která toto potvrzuje, srov. např. rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008-77: „Postup soudu, který by vědomě vyvolal protiústavní důsledky celého řízení (rozpor s čl. 40 odst. 6 Listiny), je však v podmínkách právního státu obtížně představitelný. Standardními řešeními podobných situací je buď postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR, tzn. podání Ústavnímu soudu návrhu na zrušení části zákona, anebo ústavně konformní výklad aplikovaných zákonných ustanovení. To znamená, že soud nemá na výběr, které řešení zvolí, jelikož pokud dospěje k přesvědčení o protiústavnosti ustanovení zákona, které má aplikovat, je povinen předložit Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení. Ústavně konformní výklad pak připadá v úvahu tehdy, když se o protiústavní ustanovení podle přesvědčení soudu nejedná.“

byla přijata zrušená opatření. Dané ustanovení je zákonným textem (situací, kdy lze opatření přijmout, a za jakým cílem) a jeho účelem (ochrana zdraví) poměrně striktně omezeno, a soud tak měl zkoumat, zda odpůrce z toho zákonného rámce vykročil a zda případně zneužil své pravomoci (zda šlo o exces). K tomu však zjevně nedošlo.

61. Městský soud v Praze se tedy měl v rámci svého přezkumu zejména meritorně zabývat tím, zda zrušená opatření z věcného hlediska představují „*zákaz ... další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*“ ve smyslu § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ. Pokud se Městský soud v Praze domníval, že zrušená opatření nebyla zákonná a proporcionální vzhledem k hrozícím následkům (slovy soudu co do závažnosti a rozsáhlosti zásahů), měl provést jejich věcný přezkum, a nikoliv pouze dovodit paušální nedostatek působnosti odpůrce z blíže nekonkretizovaného důvodu, že se jedná o „rozsáhlé a závažné zásahy“.
62. **Pokud by Městský soud v Praze takový přezkum provedl, musel by se současně vyjádřit ke každému jednotlivému omezení (části) v rámci zrušených opatření.** Jinak řečeno, neměl by se jejich obsahem zabývat paušálně, ale měl se zabývat jejich jednotlivými body (příkazy a zákazy v jejich rámci), jak ostatně pro takové případy dlouhodobě požaduje judikatura NSS.²⁰ Obsah „výroku“ daných opatření byl totiž poměrně rozsáhlý. Byl členěn do jednotlivých částí (odlišených římskými číslicemi) a v rámci daných částí pak ještě i dále členěn (odlišeno arabskými číslicemi, potažmo odrážkami). Soud se tedy měl náležitě zabývat všemi příslušnými dílčími částmi či body „výroku“ napadených opatření a jednotlivě u nich zkoumat, zda v případě jejich vydání vykročil odpůrce ze své věcné působnosti či nikoliv. V případě, že by snad soud shledal u některého takového bodu vykročení z působnosti odpůrce, popř. by shledal některé z přijatých omezení (zákazů) být nepřiměřeným, musel by zrušit jen takový dílčí bod, resp. takové jednotlivé dílčí omezení stanovené ve zrušeném opatření. **Neměl by však rušit napadená opatření jako celek. Takovýto náležitý přezkum však Městský soud v Praze neprovedl a napadená opatření zrušil jako celek (např. i včetně jejich derogačních ustanovení). Postupoval tak v rozporu mj. s rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, a ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016-146.**

²⁰ Viz mj. mj. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, a sice zejména: „*Nejvyšší správní soud však zároveň uvádí, že pokud by k této námitce zrušil celé napadené opatření obecné povahy, zpronevěřil by se dříve traktované zásadě proporcionality a zdrženlivosti při zasahování do politickým procesem vygenerovaných rozhodnutí o využití určitého území. Jestliže totiž dovodil, že návrh J. M. je důvodný jen v té části, která se dotýká realizace jejich práv k vlastněným pozemkům, není dán sebemenší důvod k úvahám o zrušení ostatních částí opatření obecné povahy, u nichž žádná protizákonnost shledána nebyla. Za situace, kdy zákonná úprava (§ 101d odst. 2 s. ř. s.) soudu umožňuje zrušit i jen část opatření obecné povahy, a současně charakter napadeného aktu takového rozdělení umožňuje [...], je proto namístě vyhovět jen té části návrhu J. M., která brojí proti změně územního plánu provedené v lokalitách č. 4 a č. 57 v J.*“ (zvýraznění doplněno) a také na něj navazující rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016-146: „*Podstatně obtížnější je materiální posouzení, zda byla zvolena opatření, která k dosažení stanoveného cíle povedou, a to tak rychle, jak je to jen možné. Nelze přitom ztráct ze zřetele, že soud oproti Ministerstvu životního prostředí není orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí a ústředním orgánem státní správy pro ochranu ovzduší. Není proto jeho úkolem, aby svou laickou úvahou nahrazoval odbornou úvahu k tomu povolání orgánu. Soud ani není nadán věšteckými schopnostmi, aby mohl s jistotou říci, zda bude realizací do programu zahrnutých opatření nakonec kýženého cíle dosaženo. [...] Nejvyšší správní soud proto postupoval podle § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s. a druhým výrokem zrušil též část opatření obecné povahy, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku (viz přiměřeně § 101d odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud nezrušil opatření obecné povahy jako celek, jelikož neshledal důvodnými všechny návrhové body. Řídil se proto zásadou minimalizace svého zásahu a zrušil jen některé výroky napadeného opatření obecné povahy, neboť charakter napadeného aktu takového rozdělení umožňoval (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS).“ Srov. obdobně i Nejvyšším správním soudem publikovaný rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2017, č. j. 50 A 15/2016-131.*

63. Nutnost takového náležitého přezkumu se podává též ze skutečnosti, že **správní soudy musí při přezkumu opatření obecné povahy postupovat zdrženlivě a nesmí nahrazovat správní uvážení, a to zejména odborné, ani další skutkové úvahy orgánů výkonné moci.**²¹ Navíc by soud musel postupovat „obezřetně“ ve smyslu rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu a zrušená opatření (resp. jejich části) by bylo možné zrušit jen v „*extrémních případech věcně nesprávných opatření*“.²² To ostatně přiznal i Městský soud v Praze v bodě 145 napadeného rozsudku, ale fakticky se touto zásadou neřídil.²³
64. Napadený rozsudek je nezákonný a nepřezkoumatelný i s ohledem na nezohlednění oprávnění odpůrce dle § 69 odst. 1 písm. b) ZOVZ. I kdyby pro obsah zrušených opatření nebylo dostatečné ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ samo o sobě, tak předmětná opatření (přínejmenším ve značném rozsahu) by naplnila přípustný obsah mimořádných opatření i dle § 69 odst. 1 písm. b) ZOVZ, dle něhož mimořádným opatřením může být „*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*“. Tím, že Městský soud v Praze nepřezkoumal, zda zrušená opatření představují (případně v jakém rozsahu) přípustné „*uzavření ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu*“ nebo „*zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami*“, zatížil řízení vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti.²⁴
65. Ač to bez dalšího není potřeba, když ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ ob stojí samo o sobě, tak dle přesvědčení odpůrce přitom zrušená opatření představují přípustný „*zákaz ... další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*“ dle ustanovení § 69

²¹ Srov. nad rámec příslušné judikatury NSS také bod 34 odlišného stanoviska ústavního soudce Jana Filipa k odůvodnění usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20: *Obecně pak pro všechny druhy těchto opatření platí, že jsou vydávána na základě uvážení příslušného orgánu výkonné moci, čemuž musí nutně odpovídat i měřítko jejich přezkumu (v našich podmínkách obecně § 78 soudního řádu správního). Přitom ale není vyloučeno, že někdy jiné než jediné řešení nebude přicházet do úvahy [...] bez ohledu na to, kolik se „po válce“ objeví generálů. Jde přitom o účel těchto opatření, takže v takových případech se navrhuje připustit určitá velkorysost.*“ Nutno podotknout, že v tomto bodě není dotyčné stanovisko odlišné od příslušného usnesení přijatého plénem.

²² Odpůrce v této souvislosti odkazuje zejména na bod 26 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010-73: „[P]ři posuzování uvedených požadavků musí soud velmi dbát na to, aby zachoval účel řízení před správními soudy, jímž je především poskytování ochrany individuálním veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob prostřednictvím přezkoumávání zákonnosti úkonů orgánů veřejné správy, a nesklouzl přitom pod pláštíkem provádění testu proporcionality k nahrazování jejich činnosti a faktickému přebírání kompetencí, které jim zákon stanoví. **Zajisté proto soud vždy postihne ty případy, kde by přijaté opatření bylo projevem zjevné libovůle či šlo o případ diskriminace, v ostatních bodech jsou však na místě ohledy na celkový kontext té které věci a určitá zdrženlivost při úvahách o nutnosti soudního zásahu. V praxi by tak měl soud v rámci testu proporcionality postihovat víceméně pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření, která jsou jen formálně v souladu se zákonem, nikoliv však případy, kdy v rámci zákona je možné vícero řešení daného problému a soud pouze dospěje k závěru, že lepší by bylo jiné řešení než v dané věci příslušným orgánem přijaté.**“ Srov. obdobně též rozhodnutí NSS ze dne 18. 7. 2006 č. j. 1 Ao 1/2006-74 (č. 968/2006 Sb. NSS), ze dne 24. 10. 2007 č. j. 2 Ao 2/2007-73, část VI, ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010-73, bod 26, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, body 30–32 a 44, ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016-146, body 27, 28, 38 a 86, ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016-157, body 204 a 205, jakož i ze dne 13. 4. 2004, č. j. 2 A 10/2002-OL-269.

²³ V napadeném rozsudku se uvádí, 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).*“

²⁴ Viz i materiální přístup k přezkumu pravomoci, který dlouhodobě zaujímá Nejvyšší správní soud. Viz například v jeho rozsudku z 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010-195, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136.

odst. 1 písm. i) ZOVZ i proto, že jejich obsah je v podstatě stejný či obdobný přípustným mimořádným opatřením dle dalších ustanovení § 69 odst. 1 ZOVZ, zejména pak dle jeho písm. b). Konkrétně omezení maloobchodního prodeje je obdobné uzavření anebo omezení provozu tam vyjmenovaných zařízení (včetně ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb) ve smyslu § 69 odst. 1 písm. b) ZOVZ. Omezení volného pohybu je pak obdobné zákazu nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami ve smyslu § 69 odst. 1 písm. b) ZOVZ. I proto nemohlo dojít při vydání zrušených opatření k žádnému excesu z věcné působnosti odpůrce.

66. **Lze shrnout, že Městský soud v Praze namísto řádného provedení věcného přezkumu zákonnosti zrušených opatření pouze konstatoval nedostatek působnosti odpůrce k vydání zrušených opatření na základě konkrétněji neodůvodněného závěru, že příslušná opatření vedou k „závažným a rozsáhlým zásahům“, které jdou nad rámec čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Pro tento svůj závěr však nemá žádnou zákonnou oporu a jedná se v podstatě jen o subjektivní názor, resp. tvrzení soudu, které však není blíže konkretizováno ani zdůvodněno. Současně Městský soud v Praze učinil svůj závěr zcela paušálně ve vztahu k obsahu zrušených opatření jako celku, aniž by se náležitě zabýval jednotlivými částmi obsahu zrušených opatření, jak mu měla velet zejména zásada zdrženlivosti, resp. minimalizace jeho zásahu do činnosti moci výkonné.**

V.

Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný

67. Napadený rozsudek je z celé řady již shora uvedených důvodů nepřezkoumatelný, neboť Městský soud v Praze (i) řádně neodůvodnil své rozhodnutí ani (ii) nevzal v úvahu a vůbec se nevyjádřil k některým argumentům odpůrce. Konkrétně se jedná zejména o následující otázky, k nimž se Městský soud v Praze řádně nevyjádřil:
- Městský soud v Praze vůbec neodůvodnil, proč zrušil Opatření o omezení pohybu z 23. 3. a Opatření o omezení prodeje z 26. 3., ačkoliv jejich platnost zanikla uplynutím doby již před vydáním napadeného rozsudku, a to přestože na to odpůrce k dotazu soudu poukazoval i na jednání.²⁵ Blíže viz odst. 7 až 9 a 12 a 13 této kasační stížnosti shora.
 - Městský soud v Praze řádně neodůvodnil, proč zrušil Opatření o omezení pohybu z 23. 3. a Opatření o omezení prodeje z 26. 3., která byla nahrazena (implicitně derogována) následnými opatřeními. Městský soud v Praze toliko uvedl, že předmětná nařízení zůstala formálně v platnosti. Přiznal ovšem, že jeho rozhodnutí je pouze akademické (což však dle konstantní rozhodovací praxe není při přezkumu opatření obecné povahy možné). Blíže viz odst. 10 až 14 této kasační stížnosti shora.
 - Městský soud v Praze řádně neodůvodnil, proč zrušená opatření z hlediska věcného nepředstavují „*zákaz další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*“ ve smyslu § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ. Městský soud v Praze pouze paušálně a bez konkrétnějšího zdůvodnění uvedl, že mimořádná opatření představují „rozsáhlé a závažné zásahy“. Blíže viz odst. 56 až 66 této kasační stížnosti shora.
 - Z odůvodnění napadeného rozsudku pak není ani zřejmé, zda v rozporu s čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod jsou zrušená opatření, nebo snad samotné ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ, které je dle názoru soudu příliš obecné a nelze podle něj

²⁵ Srov. zejm. dotaz soudu a odpověď právního zástupce odpůrce na něj, jak jsou tyto zaznamenány ve zvukovém záznamu přibližně v čase 1:28:25-1:29:30.

vydávat mimořádná opatření (omezovat základní práva a svobody) zřejmě nikdy. Blíže viz odst. 59 a násl. této kasační stížnosti shora.

- e) Městský soud v Praze pak rovněž řádně nezdůvodnil, z jakého důvodu považuje za zákonný svůj postup, kterým vyzval navrhovatele ke změně žaloby, a to zejména s ohledem na judikaturu Ústavního soudu, která takový postup hodnotí jako nezákonné a neústavní poučování a na kterou odpůrce před vydáním napadeného rozsudku poukazoval, a to zejm. v bodech 3 a 5 svého vyjádření ze dne 22. 4. 2020, ale také opakovaně v průběhu jednání ve věci. Blíže viz odst. 22 a násl. této kasační stížnosti shora.
- f) Městský soud v Praze pak taktéž nijak nezdůvodnil, proč se nezabýval obsahem zrušených opatření detailně dle jednotlivých jejích částí, resp. bodů, ale zrušil je jako celek, ač jejich operativní část je rozsáhlá a vnitřně členěná a obsahuje zákazy či omezení různého charakteru, proč je nebylo možno posuzovat paušálně jen binární optikou (ruším jako celek / neruším), ale soud se měl věcně zabývat věcnou působností odpůrce k vydání jednotlivých částí zrušených opatření a případně je (pokud by dospěl k závěru o překročení věcné působnosti; *quod non*) zrušit jen částečně. Blíže viz zejm. odst. 62 až 65 této kasační stížnosti shora.

VI. Závěr

68. S ohledem na vše shora uvedené odpůrce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud výroky I., II., III., IV. a VI. napadeného rozsudku **zrušil** a současně z důvodů popsanych shora rovnou rozhodl o odmítnutí návrhu navrhovatele (jelikož důvody pro odmítnutí návrhu byly dány již v řízení před Městským soudem v Praze), případně aby věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

V Praze dne 6. 5. 2020

Ministerstvo zdravotnictví České republiky