

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Vojtěch Kus

Opatření obecné povahy v regulaci ochrany veřejného zdraví v reakci
na pandemii Covid-19

Diplomová práce

Olomouc 2023

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Opatření obecné povahy v regulaci ochrany veřejného zdraví v reakci na pandemii Covid-19“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 195 008 znaků včetně mezer.

V Karviné dne 3. 5. 2023

.....

Vojtěch Kus

Poděkování

Rád bych poděkoval vedoucí své diplomové práce doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D. za veškeré připomínky, rady, pomoc, a také za vstřícné a odborné vedení.

Obsah

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	6
ÚVOD.....	7
1. OCHRANA VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ Z POHLEDU SPRÁVY ZDRAVOTNICTVÍ.....	10
1.1 PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY SPRÁVY ZDRAVOTNICTVÍ	11
1.2 ORGANIZACE A VÝKON VEŘEJNÉ SPRÁVY V OBLASTI OCHRANY VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ	13
1.2.1 <i>Ministerstvo zdravotnictví</i>	13
1.2.2 <i>Krajské hygienické stanice</i>	14
2. OPATŘENÍ OBEČNÉ POVAHY	15
2.1 VYMEZENÍ A ZNAKY	15
2.2 POJETÍ.....	17
2.2.1 <i>Opatření obecné povahy dle SŘ</i>	20
2.2.2 <i>Opatření obecné povahy dle SŘS</i>	21
3. „COVIDOVÁ OPATŘENÍ“ VERSUS PRÁVNÍ FORMA OPATŘENÍ OBEČNÉ POVAHY.....	23
3.1 ROZHODNUTÍ O VYHLÁŠENÍ NOUZOVÉHO STAVU	23
3.1.1 <i>Právní povaha</i>	24
3.1.2 <i>Přezkum rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu</i>	25
3.2 KRIZOVÉ OPATŘENÍ	28
3.2.1 <i>Právní povaha</i>	28
3.2.2 <i>Přezkum krizových opatření</i>	32
4. MIMOŘÁDNÁ OPATŘENÍ MZ PODLE ZOVZ	36
4.1 PRÁVNÍ ÚPRAVA V ZOVZ.....	36
4.2 PRÁVNÍ POVAHA MIMOŘÁDNÝCH OPATŘENÍ MZ	37
4.3 PODMÍNKY ŘÍZENÍ – ZMĚNY NÁVRHU NA ZRUŠENÍ OOP	39
4.4 SOUDNÍ PŘEZKUM MO.....	42
4.4.1 <i>Aktivní procesní legitimace</i>	42
4.4.2 <i>Pravomoc a působnost k vydávání MO</i>	45
4.4.3 <i>Soulad s procesním právem</i>	50
4.4.4 <i>Soulad s hmotným právem</i>	51
5. MIMOŘÁDNÁ OPATŘENÍ MZ PODLE PANDEMICKÉHO ZÁKONA	57
5.1 PRÁVNÍ ÚPRAVA V PANDEMICKÉM ZÁKONĚ	57
5.1.1 <i>Stav pandemické pohotovosti</i>	57
5.1.2 <i>Pravomoc a podmínky pro vydání MO</i>	59
5.2 SOUDNÍ PŘEZKUM	60

5.2.1	<i>Aktivní procesní legitimace</i>	60
5.2.2	<i>Věcná příslušnost soudu a lhůta k podání návrhu</i>	62
5.2.3	<i>Působnost MO</i>	63
5.2.4	<i>Ultra vires</i>	67
5.2.5	<i>Soulad se zákonem</i>	69
ZÁVĚR		76
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ		80
SHRNUTÍ		84
SUMMARY		85
KLÍČOVÁ SLOVA		86

Seznam použitých zkratek

ZOVZ	zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
Pandemický zákon	zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19
Školský zákon	zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
Krizový zákon	zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení
ÚZB	ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
LZPS	ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád
MZ	Ministerstvo zdravotnictví
KHS	Krajské hygienické stanice
NSS	Nejvyšší správní soud
ÚS	Ústavní soud
MS	Městský soud
MO	mimořádné opatření
OOP	opatření obecné povahy
EU	Evropská unie
ČR	Česká republika
BOZP	bezpečnost a ochrana zdraví při práci
IZS	integrovaný záchranný systém
VS	veřejná správa

Úvod

Téma „Opatření obecné povahy v regulaci veřejného zdraví v reakci na pandemii Covid-19“ jsem si zvolil s ohledem na vývoj epidemie koronaviru na území ČR, která zasáhla do běžného života každého člověka. Na tuto situaci musela vláda a správní orgány reagovat. Tyto instituce začaly vydávat akty, na základě různých zákonů. Dosud v podstatě nepoužívaná právní úprava začala zasahovat do společnosti ve velmi intenzivní míře. Když si uvědomíme, tak např. mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví, je jedním z aktů, který se bezprostředně dotýká všech občanů či obyvatel ČR. Dopadá totiž na každého, kdo se pohybuje na území ČR a také skoro na všechny situace běžného života. Ať už od vstupu na ulici, přes provoz či návštěvu různých služeb od restaurací až po divadelní představení.

Život a zdraví jsou bezpochyby ty nejdůležitější a nejcennější hodnoty, které člověk má a z tohoto důvodu je zapotřebí tyto hodnoty chránit. Jak už koneckonců říkal německý filozof Arthur Schopenhauer „Zdraví není vším, ale bez zdraví je všechno ničím.“ Z důvodu ochrany života a zdraví začaly státní orgány činit kroky k zastavení epidemie, což je naprosto pochopitelné.

Avšak nastala velká vlna kritiky na postup vydávání těchto opatření, související i s velkým počtem soudních přezkumů, včetně nejednotných názorů na kompetence Ministerstva zdravotnictví v rámci ochrany veřejného zdraví. Rozhodl jsem se zkoumat toto téma, poněvadž se jedná o téma dosud nezpracované s bohatou judikaturou správních soudů.

Cílem této práce je analyzovat právní rámec upravující problematiku ochrany veřejného zdraví, zejména ochranu před šířením epidemie. V diplomové práci rozliším jednotlivé akty podle vydávajících subjektů, právní povahy a možného soudního přezkumu. Zhodnotím postup zejména Ministerstva zdravotnictví při vydávání mimořádných opatření, a také nejčastější vady mimořádných opatření, které se během soudních přezkumů vyskytovaly. Z tohoto cíle vyplývají tyto výzkumné otázky: Naplňují právní akty vydávané během epidemie covidu-19 právní formu opatření obecné povahy? Je proti těmto právním aktům možný soudní přezkum? Překračovalo Ministerstvo zdravotnictví při zamezení šíření epidemie svou věcnou působnost stanovenou zákony?

Diplomová práce je rozdělena do 5 kapitol. První kapitola se zabývá vymezením správy zdravotnictví a organizací na úseku ochrany veřejného zdraví. V této kapitole jsou definovány základní pojmy a prameny právní úpravy správy zdravotnictví. Druhá kapitola je věnována obecně institutu opatření obecné povahy, ve které jsou vymezeny materiální znaky a přístup k aplikaci těchto znaků v praxi. V třetí kapitole jsou vymezeny a rozlišeny čtyři akty, které se

během epidemie covidu-19 vydávaly. V této kapitole se zaměřím na právní povahu a možnosti ochrany subjektivních práv u dvou aktů, a to rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a krizová opatření. Dalším dvěma aktům jsou věnovány následující samostatné kapitoly. Čtvrtá kapitola se zaměřuje na mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. V textu je rozebrána pravomoc a působnost Ministerstva zdravotnictví podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Tato kapitola se člení na podkapitoly, ve kterých jsou rozebrány zejména: povaha mimořádného opatření, věcná působnost Ministerstva zdravotnictví a otázky související se soudním přezkumem u správních soudů, tedy zejména aktivní procesní legitimace, změna návrhu či soulad mimořádných opatření s právem. Poslední kapitola navazuje na předešlou kapitolu, poněvadž mimořádná opatření podle pandemického zákona mohou být navzájem propojena. V kapitole jsou rozebrány specifika úpravy obsažené v pandemickém zákonu a vztah k zákonu o ochraně veřejného zdraví. Kapitola je rozdělena na jednotlivé podkapitoly, ve kterých jsou rozebírány: rozlišná působnost Ministerstva zdravotnictví podle pandemického zákona, shrnuta aktivní procesní legitimace a opakující se vady mimořádných opatření.

V prvních dvou kapitolách je využívána zejména metoda deskripce, vzhledem k tomu, že vymezuje základní pojmy pro diplomovou práci. Také obsahuje komparaci názorů odborné veřejnosti na danou problematiku. Třetí kapitola využívá metodu deskripce, komparace, analýzy právních norem a judikatury. Popisuje jednotlivé akty, které byly vydávány a následně posuzuje právní úpravu v právních předpisech. Také se věnuje rozebrání soudních rozhodnutí na tuto problematiku. V posledních dvou je uplatněna analýza právních norem a judikatury k uvedeným mimořádným opatřením, a také komparace rozdílů mezi mimořádnými opatřeními podle zákona o ochraně veřejného zdraví a pandemického zákona.

Téma ochrany veřejného zdraví bylo dlouhou dobu opomíjené i u odborné veřejnosti. To se změnilo s nástupem epidemie covidu-19, kdy se zjistilo, že právní úprava je zastaralá a potřebovala by revizi, avšak s ohledem na vývoj situace, nebyl čas toto činit. Nutno říci, že jak se rychle zvedl zájem o ochranu veřejného zdraví, tak s ukončením epidemie opět razantně klesl. Již se neřeší a nediskutuje o změnách právní úpravy pro možné obdobné situace, které nemůžeme v budoucnu vyloučit.

Při psaní diplomové práce jsem vycházel z právních předpisů, které se vázaly na danou problematiku. K hlubšímu výkladu jsem využil komentáře k jednotlivým zákonům. Dále jsem využil odborné příspěvky a články, především z odborných časopisů Správní právo, Soudní rozhledy, Právník a Časopis pro právní vědu a praxi. Také odborné monografie věnující se problematice ochrany veřejného zdraví a reakcí státu na pandemii covid-19. Stěžejním

pramenem mé diplomové práce byla judikatura správních soudů, především Nejvyššího správního soudu.

V závěru se pokouším shrnout poznatky z jednotlivých kapitol diplomové práce, a také návrhy de lege ferenda.

1. Ochrana veřejného zdraví z pohledu správy zdravotnictví

Správa zdravotnictví je značně rozsáhlou oblastí správního práva, která získává na čím dál větší významnosti. Správa zdravotnictví je interdisciplinárním oborem, který kromě správního práva, zasahuje nebo přímo proniká do práva občanského, ústavního, a také souvisí s trestním právem. V rámci správy zdravotnictví se vymezuje několik oblastí, a to ochrana veřejného zdraví, veřejné zdravotní pojištění, léčiva a zdravotnické prostředky, zdravotnická zařízení a zdravotničtí pracovníci, a další. Obsáhnout veškerý okruh otázek, kterým se tato oblast správního práva zabývá by bylo neproveditelné, tudíž se ve své práci zaměřím na okruh ochrany veřejného zdraví s důrazem na mimořádná opatření vydávána v souvislosti s ochranou veřejného zdraví. Avšak dle mého názoru je částečně zapotřebí nastínit organizaci správy zdravotnictví, zařadit ochranu veřejného zdraví v rámci správy zdravotnictví a vymezit právní úpravu.

Správa zdravotnictví spadá do veřejné správy, neboť se jedná o činnost státního orgánu či jiné veřejnoprávní korporace, která směřuje k řešení veřejných záležitostí ve veřejném zájmu.¹ Tato část veřejné správy je vykonávána všemi nositeli veřejné moci, tedy státní správou, samosprávou i ostatní veřejnou správou (např. církve, nadace). Dle jednotlivých nositelů je určováno, na jakém území činnost vykonávají, zda na území celého státu, regionální či místní úrovni. Jedná se o správu nevrchnostenskou (pečovatelskou), neboť správní orgány, zde nevystupují z autoritativní pozice a nerozhodují ve formě správních aktů. Nýbrž, zde správní orgány zabezpečují, pečují a obstarávají péči o veřejné zdraví, jakožto primární cíl správy zdravotnictví.²

Jelikož se zaměřím na ochranu veřejného zdraví, bylo by podle mého záhodno nejprve vymezit pojem zdraví, popř. veřejné zdraví.

Světová zdravotnická organizace (dále jen „WHO“) definovalo zdraví jako „stav úplné tělesné, duševní a sociální pohody, a ne pouze nepřítomnost nemoci či vady.“³ Z toho vyplývá, že o zdraví je zapotřebí pečovat, a to jak na úrovni celospolečenské, tak také individuální. Stát musí zajistit ochranu života, zdraví a tělesné integrity člověka, umožnit využití práva na bezplatnou lékařskou zdravotní péči dle čl. 31 Listiny základních práv a svobod. K těmto cílům však může užívat opatření k zajištění ochrany zdraví. Povinnost státu zajistit ochranu života a zdraví vychází z historických souvislostí, neboť stát potřeboval, aby obyvatelstvo bylo

¹ SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Správní právo-zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 356

² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. Vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 24-30.

³ ŠUSTEK, Petr, HOLČÁPEK, Tomáš a kol. *Zdravotnické právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 65

ekonomicky aktivní pro výběr daní. Avšak pečovat o zdraví by mělo být osobní povinností každého jednotlivce, neboť každý by měl převzít část odpovědnosti za své zdraví a nespoléhat se pouze na stát.

„Veřejné zdraví je zdravotní stav obyvatelstva a jeho skupin, který je určován souhrnem přírodních, životních a pracovních podmínek a způsobem života.“⁴ Zájem o ochranu veřejného zdraví se v posledních letech těší zvýšenému významu, jak na národní úrovni, tak také na úrovni Evropské unie. Právě vývoj v posledních letech zvýšil tlak na revizi právní úpravy v rámci ochrany veřejného zdraví v souvislosti s pandemií Covid-19. „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.“⁵ V případech ohrožení veřejného zdraví, zde máme soustavu orgánů ochrany veřejného zdraví, které v souladu s právními předpisy zajistí ochranu veřejného zdraví až k návratu do stavu, kdy není obyvatelstvo ohroženo. Ochrana veřejného zdraví zahrnuje hygienické normy (požadavky na vodu, provoz různých typů zařízení), prevence proti infekčním nemocem a ochranu zdraví při práci.

1.1 Prameny právní úpravy správy zdravotnictví

Právní úprava správy zdravotnictví je roztržena do značného množství právních předpisů různých právních sil. Základní kámen právní úpravy najdeme v čl. 6 a 31 LZPS, ve kterých je zaručena ochrana lidského života a zdraví, včetně práva na bezplatnou zdravotní péči. Listina však již žádné další vysvětlení, co všechno lze považovat za ochranu života a zdraví, neobsahuje. K tomuto slouží zákony a podzákoné právní předpisy, které tyto práva provádějí. Jedná se o právo nekodifikované, které je značně rozsáhlé, a tedy upraveno velkým množstvím právních předpisů. Stěžejními právními předpisy správy zdravotnictví jsou:

- zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů
- zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů

⁴ § 2 odst.1 zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

⁵ Tamtéž, odst. 2

- zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů
- zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně
- zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění
- zákon č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách
- zákon č. 268/2014 Sb., o diagnostických zdravotnických prostředcích in vitro
- zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a změnách některých souvisejících zákonů
- zákon č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta
- zákon č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů
- zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře
- zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování
- zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách
- zákon č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě
- a řada dalších zákonů a podzákonných právních předpisů

V oblasti ochrany zdraví je základním a páteřním právním předpisem zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Nalezneme v něm právní úpravu, která se dotýká i jiných oblastí práva, a to kupříkladu práva životního prostředí či pracovního práva. Z důvodu rozsahu problematiky upravené ZOVZ je zapotřebí k provedení zákona množství podzákonných právních předpisů. Za zmínku stojí vyhláška č. 473/2008 Sb., o systému epidemiologické bdělosti pro vybrané infekce, vyhláška č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem či vyhláška č. 306/2012 Sb., o podmínkách předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění a o hygienických požadavcích na provoz zdravotnických zařízení a ústavů sociální péče. Oblast ochrany zdraví je upravena i v dalších zákonech, a to v zákoně č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího zařízení a o změně a doplnění některých zákonů (atomový zákon), zákon č. 256/2001 Sb., o pohřbívání a dalších.

Na vnitrostátní právní úpravu navazuje právní úprava EU, která doplňuje vnitrostátní právní předpisy a podněcuje vzájemnou spolupráci v oblasti ochrany veřejného zdraví, což je upraveno v čl. 168 Smlouvy o fungování EU. V otázce veřejného zdraví se jedná o sdílenou pravomoc

s členskými státy, v rámci niž se sleduje vývoj přeshraničních zdravotních hrozeb (Rozhodnutí č. 1082/2013/EU o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách), boj a výzkum proti nejzávažnějším chorobám, kooperace v léčivech a zdravotnických prostředcích či uplatňování práv pacientů v případě přeshraniční péče (Směrnice 89/105/EHS o průhlednosti opatření upravujících tvorbu cen u humánních léčivých přípravků a jejich začlenění do oblasti působnosti vnitrostátních systémů zdravotního pojištění). Samotné členské státy si upravují organizaci a financování zdravotnického systému, i zdravotnickou politiku státu. Rada Evropy rovněž působí v oblasti veřejného zdraví, za tímto účelem zřídila Evropské ředitelství pro kvalitu léčiv a zdravotní péče. Mezinárodní úmluvy Rady Evropy jsou velice významné, jedná se např. Úmluva Rady Evropy o ochraně lidských práv a biomedicíně (ETS č. 164), Úmluva Rady Evropy o padělání léčivých přípravků a podobných trestných činech ohrožujících veřejné zdraví (CETS č. 211) či Úmluva Rady Evropy proti obchodování s lidskými orgány (CETS č. 216).

ZOVZ upravuje, kromě hygienických norem, epidemiologických norem a norem ochrany zdraví při práci, také úpravu soustavy orgánů ochrany veřejného zdraví a jejich výkon veřejné správy.

1.2 Organizace a výkon veřejné správy v oblasti ochrany veřejného zdraví

V rámci obecné soustavy správy zdravotnictví se zaměřím na orgány, které vystupují v oblasti předcházení a šíření infekčních onemocnění. Nezastupitelnou roli ve výkonu správy zdravotnictví mají kraje, obce a profesní komory, které vystupují více v jiných oblastech správy zdravotnictví než v oblasti ochrany veřejného zdraví, tudíž se již ve své práci dále nebudu těmito subjekty blíže zabývat, poněvadž přímo nejsou spojeny s hlavním tématem této práce.

Orgány ochrany veřejného zdraví jsou vymezeny v § 78 odst. 1 a odst. 2 ZOVZ a jsou jimi Ministerstvo zdravotnictví, krajské hygienické stanice, Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra. Jejich pravomoc a působnost je vymezena v § 80-83 ZOVZ. Další subjekty, kterými jsou Ministerstvo dopravy, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo životního prostředí a krajský úřad, podporují ochranu veřejného zdraví nebo plní jiné úkoly správy zdravotnictví.

1.2.1 Ministerstvo zdravotnictví

Ministerstvo zdravotnictví je ústředním správním orgánem, který působí na celém území ČR, do jehož věcné působnosti v souladu s kompetenční zákonem spadá celá řada oblastí, např. zdravotní služby, ochrana veřejného zdraví, zdravotnická zařízení, ...⁶ Úkoly Ministerstva

⁶ § 10 zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (kompetenční zákon)

zdravotnictví na úseku ochrany veřejného zdraví jsou vymezeny v § 80 ZOVZ, jedná se především o řízení a kontrolu výkonu státní správy na tomto úseku, rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím KHS, koordinuje činnost ostatních složek, či nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku.

Ministerstvo zdravotnictví zřizuje služební místo hlavního hygienika ČR, který vystupuje ve věcech ochrany veřejného zdraví jako orgán Ministerstva zdravotnictví dle § 80 odst. 8 ZOVZ. Ministerstvo zdravotnictví má zřízeno dále několik dalších organizací jejíž prostřednictvím zajišťuje výkon úkolů na úseku ochrany veřejného zdraví.⁷ Mezi tyto organizace patří Zdravotní ústavy, SÚKL, Fakultní nemocnice, Institut postgraduálního vzdělávání, Ústav zdravotnických informací a statistiky a Krajské hygienické stanice.

V dalších kapitolách se zaměřím na jednu z pravomocí Ministerstva zdravotnictví, a to konkrétně nařizování mimořádných opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku, poněvadž se jedná o stěžejní téma této práce.

1.2.2 Krajské hygienické stanice

Krajské hygienické stanice jsou organizačními složkami státu a regionálními správními úřady podřízené Ministerstvu zdravotnictví ČR, v jejímž čele stojí ředitel dle § 82 ZOVZ. Nyní máme 14 krajských hygienických stanic, jejíž obvody a sídla jsou stanovené v příloze č. 2 ZOVZ.⁸ Zákon je prohlašuje za orgány ochrany veřejného zdraví a k tomu jim vymezuje působnost a pravomoc, které jsou upraveny v § 82 a § 85 ZOVZ. Úkoly spadající do působnosti KHS jsou vymezeny v § 82 ZOVZ a jsou jimi, např. vydávání rozhodnutí či povolení na tomto úseku, koordinace s ostatními institucemi, rozhodování o opatřeních k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění, nařizování mimořádných opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku.

KHS můžou vydat mimořádné opatření, které se označuje jako nařízení krajské hygienické stanice na základě § 85 ZOVZ. Tyto opatření mohou být stanovena pro správní obvod dané KHS při epidemii a nebezpečí jejího vzniku, při výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých výrobků, při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech. „Nařízení se musí týkat věcí v zájmu ochrany občanů správního obvodu KHS, identifikovat určitě a srozumitelně předmět a cíl regulace, přičemž se nařízení nesmí dostat do rozporu se zákonem.“⁹

⁷ SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Správní právo-zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 362

⁸ § 82 zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

⁹ KRÝSA, Ivo, KRÝSOVÁ, Zdena. *Zákon o ochraně veřejného zdraví: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 208.

2. Opatření obecné povahy

V této kapitole se budu zabývat institutem opatření obecné povahy (dále jen „OOP“), jehož formou jsou vydávána mimořádná opatření proti šíření epidemie. Je zapotřebí tuto formu správní činnosti VS blíže přiblížit, abychom lépe pochopili problematiku, které se vyskytly v souvislosti s vydáváním mimořádných opatření. Právně zakotven do našeho právního řádu byl institut OOP přijetím nového správního řádu, tedy zákonem č. 500/2004 Sb., Správní řád, účinného od 1. 1. 2006.

Teorie správní práva znala institut OOP již před zakotvením do správního řádu.¹⁰ V právní úpravě však institut OOP nebyl používán a objevovaly se problémy, neboť rozdělení na individuální a normativní akty začalo být nedostačující. K potřebě zakotvení OOP do SŘ se vyjádřil JUDr. Vedral, který ve svém příspěvku uvedl, že „k zařazení nového institutu stojícího mezi právními předpisy a rozhodnutími do správního řádu vedlo především to, že stále větší mnohotvárnost činnosti prováděných orgány veřejné správy již ve všech případech nevystačí s obvyklými modely správních aktů, jakými jsou správní akty individuální a normativní. Cílem bylo proto vytvořit takový obecný institut, který by mohl tuto mezeru vyplnit.“¹¹

Důvodová zpráva ke správnímu řádu uvádí k důvodům zavedení toto: „Jeho zavedení je motivováno jednak zahraniční zkušeností, jednak tím, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, že moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky.“¹²

2.1 Vymezení a znaky

OOP je tzv. smíšeným právním aktem, u kterého můžeme najít znaky normativních správních aktů i aktů individuálních, je tedy zařazován mezi správní akty v širším slova smyslu.¹³ OOP bývá někdy rovněž označováno za konkrétně abstraktní správní akt, tedy konkrétní co do předmětu a abstraktní co do adresátů.¹⁴ Smíšené právní akty se tedy předmětem regulace přibližují individuálním právním aktům a obecnosti adresátů zase normativním aktům, avšak předmětem se odlišují od normativních aktů a obecností adresátů zase od individuálních aktů.¹⁵

¹⁰ HEJČ, David, BAHÝLEOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 11-18

¹¹ VEDRAL, Josef. Opatření obecné povahy. *Správní právo*, 2007, roč. 40, č. 6, s. 330

¹² Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 500/2004 Sb., zvláštní část, k § 137-141

¹³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. Vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 164

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 (č. 740/2006 Sb. NSS), část II.

¹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. Vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 164-165

Abstraktnost adresátů jako jeden z definičních znaků musí být vymezen druhově jako množina vymezena určitými znaky bez ohledu na skutečný počet osob, tedy může se týkat široké skupiny (občané státu) nebo se vymezení může týkat určité skupiny osob (řidiči motorových vozidel).¹⁶ Tento definiční znak a jeho vymezení je velmi klíčové, neboť odlišení adresátů určuje a definuje o jaký akt se bude jednat, tedy jestli půjde o smíšený správní akt.

Druhým definičním znakem smíšeného správního aktu je konkrétní předmět regulace. „Konkrétním předmětem regulace se rozumí stav, kdy je správním aktem regulovaná určitá skutková podstata, tedy konkrétní případ.“¹⁷ Určení konkrétního předmětu regulace je náročnější než určení prvního definičního znaku. K určení jsou zapotřebí především dvě kritéria, a to prostorové a věcné.¹⁸

Prostorové kritérium zkoumá, zda se správní akt se skutkovou podstatou vztahuje na konkrétní plochu (zemský, podzemský i nadzemský) či konkrétní objekt.¹⁹ Vysvětlením, co se rozumí konkrétním předmětem regulace se zabýval Nejvyšší správní soud, který se v jednom z rozsudků vyjádřil, že „skutečnost, že se Program týká území jediného kraje, však nezakládá takovou míru určitosti, která by vybočila z principů normativní právní úpravy.“²⁰ V dalším rozhodnutí rozvíjí svou úvahu o konkrétnosti předmětu, tak, že „svým způsobem za konkrétní předmět úpravy lze považovat předmět úpravy každého aktu, který se tradičně považuje za právní předpis, neboť každý takový akt má nějakým způsobem vymezenou svoji územní působnost (např. územím státu, kraje, obce, národního parku či jiné nějakým způsobem vymezené lokality). Pokud však má mít pojem "opatření obecné povahy" nějaký právní význam (a zákonodárce zjevně chce, aby tomu tak bylo, pokud zavedl v § 101a a násl. s. ř. s. právní úpravu soudního přezkumu takových aktů, v § 171 a násl. správního řádu obecnou právní úpravu jejich vydávání a v řadě právních předpisů z nejnovější doby výslovně uvádí, že akty označené jako opatření obecné povahy mají být vydávány), pak nelze než hledat na kontinuu mezi "širším" a "užším" vymezením předmětu úpravy ty případy, kdy už v podstatné míře převažuje "užší" vymezení, a kdy tedy je namísto předmětný akt podrobit soudnímu přezkumu postupem podle § 101a a násl. s. ř. s.“²¹

Z těchto rozhodnutí vyplývá, že je zapotřebí přistoupit ke zkoumání, který orgán veřejné správy daný akt vydal a kterého území či objektu se předmět regulace týká. Poněvadž i malá

¹⁶ HEJČ, David, BAHÝLEOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 24

¹⁷ Tamtéž

¹⁸ Tamtéž

¹⁹ Tamtéž

²⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, sp. zn. 8 Ao 7/2010 (č. 2321/2011 Sb. NSS), část III.

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 7 Ao 6/2010 (č. 2464/2012 Sb. NSS)

obec má právo na vydávání normativních aktů obce v rámci své územní působnosti. Avšak bude-li se akt týkat vybrané části území obce v rámci územní působnosti, již prostorové kritérium bude naplněno.

Druhé kritérium, věcné, k němuž přihlížíme není-li možné věc fixovat v prostoru, ale lze ji nějakým způsobem individualizovat např. VIN, výrobní číslo, ...²² Dále mohou být používána pomocná doplňková kritéria, a to časové, teleologické nebo obsahové, v případech, kdy určení hlavního kritéria je hraniční.²³

O konkrétně vymezeném předmětu regulace lze hovořit, je-li naplněno alespoň jedno ze dvou hlavních kritérii, tedy kritérium prostorové či věcné.²⁴

2.2 Pojetí

Správní řád v části šesté negativně definuje OOP v § 171 SŘ, tak že „podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.“ V této definici lze spatřovat určité materiální znaky, a to, že se jedná o úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím, lze tedy říct, že jde o jakési určité překlenutí dvou tradičních základních forem správních aktů.²⁵ Bylo zapotřebí se vypořádat, jak bude chápáno OOP, zda v materiální či formální pojetí. Rozlišení je nutné, aby forma odpovídala obsahu, jinak je nabouráván princip dělby moci, což má poté dopady na možné nápravné prostředky, neboť u každého aktu se možnosti přezkumu liší.²⁶ Budeme-li mít individuální správní akt, tak nám právní úprava poskytuje celou škálu možnosti obrany, např. odvolání, obnova řízení, ..., a následně i soudní přezkum, kdežto u normativních norem jsou možnosti obrany značně omezené, poněvadž podat návrh na zahájení řízení před ÚS má úzká skupina osob.²⁷

Formální pojetí znamená, že správní akty můžou být vydávány a označovány jako OOP pouze v případech, kdy to stanoví příslušný zákon a orgán veřejné správy musí v souladu se zákonem takto postupovat a opatření obecné povahy vydat ať už podle obecné právní úpravy v části šesté SŘ nebo úpravě postupu obsažené ve speciálním zákonu, která může být odlišná.²⁸ Kdežto u materiálního pojetí je zapotřebí zkoumat naplnění určitých zákonem předem daných definičních znaků a již se nepřihlíží jakou formu zákon předepisuje.²⁹

²² HEJČ, David, BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 26

²³ Tamtéž

²⁴ Tamtéž

²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409), bod 26

²⁶ HEJČ, David, BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 57

²⁷ Tamtéž

²⁸ Tamtéž, s. 58

²⁹ Tamtéž

Nejdříve se NSS přikláněl k materiálnímu pojetí³⁰, jednalo se o první rozhodnutí ve věci OOP, ve kterém kromě přiklonění se k materiálnímu pojetí, vymezil postup soudního přezkumu OOP. K materiálnímu pojetí v rozsudku uvedl, že „je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší. (...) Především pak institut opatření obecné povahy nemůže sloužit k tomu, aby v rozporu s právem a navíc ve skrytu nahrazoval podzákonnou normotvorbu, tedy aby pod formálním označením "opatření obecné povahy" ve skutečnosti byly vydávány vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákonných právních předpisů.“³¹

Z čehož lze jednoznačně dojít k závěru, že se NSS obával situací, kdyby forma aktu nesouzněla s obsahem, resp. s určitými definičními znaky, čímž by docházelo k porušování právních zásad.

Co se týče postupu soudního přezkumu, tak NSS vymezil pět kroků³² k posouzení všech hledisek OOP. V prvním kroku se posuzovalo hledisko pravomoci správního orgánu, který OOP vydal. V druhém kroku se zkoumá, zda správní orgán dodržel vymezené meze zákonné působnosti, tedy zda nejednal *ultra vires*. Třetím krokem je přezkoumávání, zda bylo vydáno OOP stanoveným způsobem. Ve čtvrtém kroku se posuzuje, zda OOP není v rozporu se zákonem. V posledním kroku se zkoumá proporcionalita OOP. Soud tedy bude posuzovat, naplnění kritérií vhodnosti, potřebnosti, minimalizace zásahů a proporcionality v užším smyslu.³³

Avšak posléze se rozšířený senát NSS následně přiklonil k formálnímu pojetí, v němž dospěl k závěru, že „opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon ukládá, a to v rozsahu a za podmínek tam uvedených.“³⁴ Ovšem toto rozhodnutí rozšířeného senátu bylo následně zrušeno nálezem Ústavního soudu, v němž se Ústavní soud vyjádřil pro materiální pojetí OOP před pojetím formálním. ÚS vysvětlil přiklon k materiálnímu pojetí tak, že je zapotřebí „nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho, kterého základního práva či svobody.“³⁵

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 (č. 740/2006 Sb. NSS), část II.

³¹ Tamtéž, část II.

³² Tamtéž, část III.

³³ Tamtéž

³⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007 (č. 1276/2007 Sb. NSS)

³⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409), bod 33

Ovšem soudní praxi i doktríně bylo jasné, že nelze materiální pojetí pojímat absolutně, a tudíž docházelo v judikatuře k usměrňování materiálního pojetí, což nakonec vedlo ke konečnému materiálně-formálnímu pojetí institutu OOP. K materiálně formálnímu pojetí ÚS poznamenal, že „pokud zákon výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou ovšem namísto, pokud zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy.“³⁶

Proti materiálnímu pojetí se vyjádřil prof. Sládeček, který nepovažuje vítězné materiální pojetí za dokonalé, protože nepodporuje zásadu právní jistoty. Navíc shledává problém, že v praxi mnozí úředníci nemají právnícké vzdělání, avšak i pro osoby s právníckým vzděláním by bylo nesnadné rozeznat, kdy má použít OOP a kdy jinou formu, nestanovuje-li to zákon.³⁷ Na stejné problematické aspekty materiálního pojetí rovněž upozorňuje doc. Mikule, který jakožto zastávce formálního pojetí uvedl, že kdyby nezvítězilo formální pojetí OOP, „správní orgán by si musel vždy sám ze zvláštního zákona vydedukovat, zda určitý akt, který má podle zákona vydat, je nebo není povinen vydat postupem podle části šesté správního řádu, i když mu zákon takový postup výslovně neukládá. Toto pojetí (...) vede k právní nejistotě: správnost nebo nesprávnost by si totiž správní orgán prakticky mohl ověřit zpravidla teprve porovnáním s právním názorem NSS vyjádřeným v případném rozhodnutí NSS.“³⁸

Naopak zastávce materiálního pojetí JUDr. Vedral, uvádí, že při formálním pojetí institutu OOP nastala-li by situace, kdy zákon vyžaduje výkon veřejné moci, u kterého by nebyla stanovena forma OOP a situace by neumožňovala vydat rozhodnutí ve formě individuálního správního aktu či právního předpisu, lze to považovat za ústavně nekonformní, jelikož „by správní orgán postupoval prakticky mimo jakýkoliv procesní rámce, vyjma základních zásad činnosti správních orgánů.“³⁹

Myslím si, že vítězné materiálně-formální pojetí je nejlepší možnou volbou, poněvadž samotná řešení ať už materiální či formální mají svá úskalí, kterým nejsou schopny v praxi čelit. Zaměření se pouze na jedno ze dvou pojetí by vyloučilo zcela přístup druhého pojetí, avšak propojením obou přístupů dochází k extraktu nejlepšího možného z těchto pojetí. Lze dospět k závěru, že použitím formálního pojetí je nejlépe zajištěna zásada právní jistoty a zásada

³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11, část IV.

³⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. Vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 167–168

³⁸ MIKULE, Vladimír. Tři poznámky k judikatuře ve správním soudnictví. *Správní právo*, 2007, roč. 40, č. 6, s. 365.

³⁹ VEDRAL, Josef. Opatření obecné povahy. *Správní právo*, 2007, roč. 40, č. 6, s. 335.

zákonnosti, což je v demokratickém právním státě nezbytné a vyplývající z Ústavy ČR, a použitím materiálního pojetí je naplněna zásada spravedlivého procesu, neboť je nutné, aby byli co nejlépe chráněná subjektivní práva adresátů veřejné správy.

2.2.1 Opatření obecné povahy dle SŘ

Obecné právní úprava obsažená v SŘ obsahuje postup pro vydávání aktu ve formě OOP. Zvláštní zákon může stanovit rozdílnou právní úpravu OOP a je tedy zapotřebí pamatovat na zásadu subsidiarity SŘ.⁴⁰ Podle SŘ se bude postupovat i v případech, kdy zákon stanoví formu OOP, ale materiální znaky už s touto formou nekorespondují, jedná se o tzv. propůjčení formy.⁴¹

Není-li ve zvláštním zákoně stanovena právní forma OOP, je zapotřebí přistoupit k materiálnímu pojetí, resp. ke zkoumání obsahu daného úkonu správního orgánu, zda naplňuje definiční znaky OOP, které musejí být naplněny kumulativně.⁴² Těmito znaky jsou:⁴³

Znak závaznosti

K naplnění znaku závaznosti je nutné, aby akt stanovoval konkrétní práva a povinnosti v mezích zákona adresátům mimo veřejnou správu mimo vztahy nadřízenosti a podřízenosti, avšak nesmí se jednat o úplně nová práva a povinnosti, které zákon neupravuje.⁴⁴

Znak obecnosti adresátů

V OOP musí být adresáti, kterým jsou stanovována práva a povinnosti, vymezeny abstraktně, nikoliv určitě.⁴⁵ Judikatura NSS pojímá obecnost adresátů, tak že „Obecnost právní normy co do subjektů tedy nespočívá v počtu jejich subjektů, ale ve způsobu jejich určení, to znamená v tom, že jsou určeny jako množina subjektů, vymezená určitými obecnými znaky. Je dána, pakliže jejím subjektem jsou všechny subjekty práv, které jsou prvkem dané množiny, přičemž počet prvků dané množiny se může velmi různit, od „každého“, přes užší specifikaci (občané, studenti, vojáci) až po normu s jedním adresátem, jímž je např. „prezident republiky“, kterého však norma určuje nikoliv individuálně (např. prezident republiky jména toho či onoho), nýbrž obecnými znaky, tj. je adresována každému prezidentu republiky.“⁴⁶

Znak konkrétního předmětu regulace

O konkrétnosti předmětu regulace jsem již více pojednal výše. Zde si akorát dovolím uvést v judikatuře NSS typický příklad, kterým je dopravní značení. „Právě umístěním dopravního

⁴⁰ HEJČ, David, BAHÝLEOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 60

⁴¹ Tamtéž

⁴² Tamtéž, s. 61

⁴³ Tamtéž, s. 61-68

⁴⁴ Tamtéž, s. 61

⁴⁵ Tamtéž, s. 63

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010 (č. 2140/2010 Sb. NSS), bod 61

značení na konkrétní místo totiž dochází ke konkretizaci pravidel (práv a povinností blíže nespecifikovaných účastníků provozu na pozemních komunikacích), vyplývajících z této dopravní značky na konkrétní dopravní situaci, která existuje na daném místě.“⁴⁷

Neexistence překážky

Správní orgány mohou vydat OOP naplňuje-li definiční znaky a zvláštní zákon neurčuje právní formu aktu a zároveň nevylučuje obecnou právní úpravu dle § 171 a násl. SŘ. Z toho vyplývá, že správní orgány nemohou ovšem vydat OOP, které sice materiální znaky naplňuje, avšak zákon předepisuje aktu jinou právní formu, než je OOP či je subsidiární použití SŘ zcela vyloučeno.⁴⁸ Správní orgán postupují podle části šesté SŘ je-li vydané OOP potřeba změnit nebo zrušit či v situaci, kdy byl vydán správní akt, který naplňuje materiální znaky, ačkoliv byl předtím vydán v jiné formě, neboť zákon takovou formu vyžadoval a nyní je tomuto správnímu aktu propůjčena forma OOP.⁴⁹

Ve světle výše uvedeného lze postupovat podle části šesté SŘ v situacích, kdy zákonná úprava předepisuje výslovně formu OOP (formální pojetí), ale i v případech, kdy správní akt naplňuje materiální znaky OOP a právní úprava takovému aktu nepředepisuje jinou právní formu (např. rozhodnutí), ani nevylučuje subsidiaritu SŘ. Jedná se o tzv. formálně-materiální pojetí.

2.2.2 Opatření obecné povahy dle SŘS

SŘS neobsahuje vlastní definici OOP. Nejtypičtějším případem OOP pro přezkum dle SŘS bude takové, které bylo vydáno dle SŘ. Významný rozdíl ve vnímání OOP mezi SŘ a SŘS lze nalézt, a to za situace, kdy správní akt jež naplňuje materiální znaky OOP, ale právní úprava vylučuje v rámci vydání tohoto aktu aplikaci SŘ, a tudíž by se podle SŘ nejednalo o OOP, avšak dle SŘS už by byl daný akt jako OOP posuzován pro soudní přezkum, např. usnesení o rozdělení území obce do volebních obvodů.⁵⁰ Judikatura řešila již případ, kdy je aktu předepsána forma právního předpisu přičemž naplňuje materiální znaky OOP: „Pokud se zákonodárce jasně vysloví v tom smyslu, že se o určité věci má "rozhodnout" určitou, konkrétní formou a správní orgán tento příkaz dodrží, tak je významně zúžen prostor pro úvahy o charakteru tohoto aktu. Možnost přezkumu otázky, zda ten který akt materiálně je či není opatřením obecné povahy, zůstává Ústavnímu soudu vždy otevřena. Akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy, neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně,

⁴⁷ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. BECK, 2020, s. 821

⁴⁸ HEJČ, David, BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 65

⁴⁹ Tamtéž, s. 66-67

⁵⁰ Tamtéž, s. 70

jenž zmocňuje k jejich vydání, budou vždy primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem, ledaže by v některém z takových řízení Ústavní soud došel k závěru, že takový akt (resp. akt stejného druhu, vzešlý z činnosti subjektů veřejné moci, z konkrétní právní úpravy a za vymezených skutkových okolností) má být napříště posuzován podle svého materiálního pojetí, tedy kupř. jako opatření obecné povahy.⁵¹

Tuto argumentaci přebral a rozvedl ÚS i v dalších nálezech, ve kterém uvedl, že pochybnosti o povaze OOP, lze připustit jestliže zákonné pojmenování aktu chybí nebo došlo k významné změně právní úpravy aniž tuto situaci blíže upravují přechodná ustanovení.⁵²

Na základě výše uvedeného lze dospět k názoru, že chápání institutu OOP je dle SŘS širší než podle SŘ. Kromě již výše zmíněného pojetí OOP dle SŘ, které samozřejmě lze uplatnit i v rámci SŘS, tak přistupují i další případy. Tímto případem je správní akt vydaný v jiné formě než OOP, který naplňuje materiální znaky OOP, avšak právní úprava ve zvláštním zákoně výslovně vylučuje subsidiární aplikaci SŘ. Tedy jedná se o správní akt, který se v rámci soudního přezkumu dle SŘS bude považovat za OOP. Dalším případem, ke kterému soudy přistupují velice zdrženlivě, je situace, kdy správní akt je vydán ve formě normativního aktu a tuto formu má zákonem stanovenou, ačkoliv naplňuje materiální znaky, i když nedošlo ke změně právní úpravy pro vydání předmětného aktu.⁵³

Myslím si, že přístup zvolený soudy je nejlepší možnou cestou a je adekvátní formálně materiálnímu pojetí, neboť přílišný důraz na materiální pojetí by významným způsobem nabourával zásadu právní jistoty. Adresáti by byli v nejistotě o povaze formy daného aktu, potažmo o možnostech obrany svých subjektivních práv, což by ochromovalo fungování veřejné správy a principy demokratického právního státu.

⁵¹ Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11 (N 23/64 SbNU 223), bod 31

⁵² HEJČ, David, BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 73

⁵³ Tamtéž, str. 75

3. „Covidová opatření“ versus právní forma opatření obecné povahy

Pandemie covid-19 se stala výzvou pro různé oblasti, kterým bylo potřeba čelit. Jednou z oblastí bylo i české právo, resp. právní úprava mimořádných stavů a ochrany obyvatelstva při výskytu pandemie. V ČR byly použity zákony, které vznikly na přelomu tisíciletí, které nebyly v takové míře dosud využity. Pandemie covid-19 nám poskytla prostor pro revizi právní úpravy, a potažmo i prostor pro úvahu, zda není potřeba upravit kompetence orgánů či třeba zlepšit soudní přezkum těchto opatření.

V covidových časech byly výrazně posíleny kompetence vlády, Ministerstva zdravotnictví a hygienických stanic. Tyto orgány mohly za účelem zvládnutí pandemie covid-19 vydávat různá opatření, jimiž bylo zasahováno do práv a povinností osob (např. povinnost nosit ochranu dýchacích cest, uzavření škol, omezení pohybu osob či uzavření provozoven obchodů a služeb a řada dalších), jež souhrnně můžeme nazvat covidová opatření.

Ve veřejném prostoru byly tyto opatření různě zaměňována, avšak jednotlivá opatření se od sebe liší. Můžeme je rozlišovat podle jakého zákonného podkladu jsou vydávány, kdo má pravomoc je vydat, za jakých podmínek a také jaký je možný přezkum u jednotlivých opatření. Vezmeme-li si kupříkladu přístup k soudu, bude se lišit, jestliže půjde opatření s povahou normativního aktu oproti povaze individuálního aktu či OOP. U normativních aktů je zúžena aktivní legitimace pouze pro určité osoby (např. vláda, skupina poslanců, veřejný ochránce práv, ...), kteří mohou podat návrh na přezkum u Ústavního soudu, kdežto pro osoby odlišné od této skupiny je přístup daleko náročnější a zdlouhavější.

Během pandemie covid-19 byly vydávány čtyři druhy opatření, a to rozhodnutí o vyhlášení o nouzovém stavu, krizová opatření, mimořádná opatření podle ZOVZ a mimořádná opatření podle pandemického zákona. U některých z těchto opatření byla právní forma stanovena, avšak u jiných právní forma nebyla zcela upravena, a ani se do té doby v judikatuře neřešila. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a krizová opatření neměly stanovenou právní formu OOP. Těmito opatřeními se budu zabývat v této kapitole, v níž posoudím, zda naplňují definiční znaky OOP. V samostatných kapitolách budou zpracovány MO podle jednotlivých zákonů, u nichž právní forma OOP byla stanovena.

3.1 Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu

V této podkapitole se budu zabývat právní povahou rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu. V právní úpravě není pro tento právní akt právní forma upravena. V textu se zaměřím na to, zda tento akt může mít povahu OOP. Dále se budu zabývat možným přezkumem tohoto aktu.

3.1.1 Právní povaha

Nouzový stav může vláda vyhlásit na základě čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR (dále jen „ÚZB“). Nouzový stav může být vyhlášen pouze z důvodů uvedených v čl. 5 ÚZB na dobu 30 dní, poté je zapotřebí předchozí souhlas Poslanecké sněmovny ČR. Podle čl. 6 ÚZB může vláda současně s vyhlášením vymezit, která práva omezí a jaké povinnosti uloží v souladu s LZPS, což je upraveno v zákoně č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (dále jen „krizový zákon“). Právní úprava ÚZB neříká nic o právní povaze vyhlášení nouzového stavu, ani možnosti přezkumu. V čl. 12 ÚZB je pouze stanoveno, že se vyhlášení nouzového stavu zveřejňuje v hromadných sdělovacích prostředcích a vyhláší ve Sbírce zákonů ČR.

Těmito otázkami se musel zabývat ÚS a NSS, jenž dospěly ke shodným závěrům, a které ve své rozhodovací praxi drží a nemění. Posléze se k těmto závěrům vyjádřila i odborná veřejnost.

Výchozí bod, nastavení směru, nám poskytuje první usnesení Ústavního soudu, které se zabývá vyhlášením nouzového stavu. Stěžovatelka napadla usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu, přičemž vycházela, že předmětné usnesení má povahu OOP. ÚS po projednání stížnosti konstatuje, že právní úprava nestanovuje žádnou právní formu daného aktu.

ÚS se nejprve vypořádal s právní formou OOP, neboť tu tvrdila stěžovatelka. ÚS odmítá názor, že rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu má povahu OOP, neboť „vláda nouzový stav vyhláší na základě ústavního zákona, a činí tak v rámci své exekutivní funkce, která nemá charakter správní, nýbrž ústavní. Rozhodnutí o nouzovém stavu není primárně zaměřeno na jednotlivé fyzické nebo právnické osoby, neboť vyhlášení samotné pro ně není závazným aktem, který by jim ukládal, měnil či rušil konkrétní práva a povinnosti jakožto adresátům stojícím vně systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě. Vynutitelná pravidla chování obsahují až konkrétní realizační opatření, která jsou na základě rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu vydávána.“⁵⁴

Ze stejných důvodů odmítl povahu jiného právního předpisu, poněvadž „Ústavní soud nemůže přezkoumávat právní akty, které (ani "jiným") právním předpisem nejsou z hlediska formy (název, procedura, zveřejnění příslušným publikačním orgánem), obsahu (neobsahují právní normy) či funkce (nemají regulovat chování).“⁵⁵

ÚS v usnesení dospívá k závěru, že rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu „je v nyní projednávané věci primárně aktem aplikace ústavního práva; představuje "akt vládnutí", který

⁵⁴ Usnesení ÚS ze dne 22.4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (U 6/99 SbNU 485), bod 24

⁵⁵ Tamtéž, bod 25

má normativní dopad, zásadně nepodléhá kontrole Ústavního soudu a je "přezkoumatelný" primárně demokraticky zvoleným politickým ("nesoudním") orgánem, kterým je Poslanecká sněmovna.⁵⁶ ÚS si je vědom, že absence soudního přezkumu není ideální, ponechal si tzv. zadní vrátka pro případný přezkum, a to v případě kdyby byl akt o vyhlášení nouzového stavu v rozporu s „základními principy demokratického právního státu a znamenal-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu.“⁵⁷ ÚS se musel také zabývat otázkou, zda není protiústavní, když vyhlášení o nouzovém stavu neobsahuje v témže aktu i krizová opatření, jako to bylo zvykem u předchozích nouzových stavů. Dospěl k závěru, že tento formální postup vlády není protiústavní.

Jsem přesvědčen, že rozdělení na dva samotné akty poskytuje vládě flexibilnější prostor pro změnu omezení či povinností, podle vývoje situace. Což lépe naplňuje ochranu vyjádřenou v čl. 4 LZPS, tedy pokud vláda zjistí, že již nepotřebuje takové omezení a postačí mírnější může rychlou úpravou aktu změnu učinit.

3.1.2 Přezkum rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu

K tomuto usnesení byla řada odlišných stanovisek, které vytýkaly konečnému rozhodnutí pléna ÚS některé závěry. Ústavní soudce JUDr. Filip se neztotožňoval s názorem, že soudní přezkum je možný pouze bylo-li zasaženo do základních demokratických principů právního státu, ale zastává názor, že soudní ochrany se může prostřednictvím ústavní stížnosti dovolat každý, komu bylo zasaženo vyhlášením nouzového stavu do základních práv. Na shodný problém upozorňuje ústavní soudce JUDr. Suchánek, který považuje usnesení za nabourávající zásadu právní jistoty. S námitkou, že přezkum Poslanecké sněmovny je nedostatečný, poněvadž nebude-li většina ochotna zrušit vyhlášení nouzového stavu, co s tím dělat?

Částečně s touto námitkou souhlasím, protože v parlamentní demokracii spoléhat na to, že Poslanecká sněmovna bude rušit usnesení vlády, která má obvykle většinu v poslanecké sněmovně, je podle mého názoru bláhové. Těžko si lze představit, že poslanci vládní strany půjdou v rozporu s loajalitou pro ti své politické straně. Avšak domnívám se, že právě, zde je prostor pro „zadní vrátka“, které si ÚS ponechal, tedy rozpor se základními principy demokratického právního státu. Dle čl. 2 odst. 1 Ústavy je lid zdrojem veškeré moci a tato moc je rozdělena na tři, a to zákonodárnou, výkonnou a soudní. V čl. 2 odst. 3 je rovněž stanoveno, státní moc má sloužit občanům. Když soudní moc je pro přímý přezkum rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu omezena, výkonná moc je posílena, tak nám zbývá moc zákonodárná, která musí vyvážit ty dvě předchozí, aby to odpovídalo principu brzd a protivah. Vláda je odpovědná

⁵⁶ Usnesení ÚS ze dne 22.4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (U 6/99 SbNU 485), bod 26

⁵⁷ Tamtéž, bod 27

Poslanecké sněmovně, jakožto představiteli zákonodárné moci. A právě, když Poslanecká sněmovna nedostojí své ochranné, resp. kontrolní povinnosti vůči vládě, nenaplní tím základní demokratické principy právního státu a ÚS může přezkum provést.

Ústavní soudkyně JUDr. Tomková se rovněž neztotožňuje s názorem na nemožnost přezkumu ÚS, avšak trochu z jiného pohledu. Připomíná, že ÚS má ochraňovat i ústavnost, ne pouze základní práva, a právě v demokracii je potřeba dát prostředky i politické menšině, aby omezovala většinu v přirozené touze člověka po moci. Dle jejího názoru je rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu právním předpisem, a tudíž lze přezkoumat rozhodnutí vlády v řízení o přezkumu právního předpisu. Dovojuje, že se jedná o právní předpis na základě toho, že vyhlášení nouzového stavu aktivuje hypotézy různých právních norem (např. v oblastech práva trestního, stavebního, daňového, ...), určuje území pro výkon orgánů veřejné moci, vyhlášením vznikají práva a povinnosti, a podpůrně, že se vyhlašuje ve Sbírce zákonů stejně jako zákon.⁵⁸

Musím uznat, že argumentace JUDr. M. Tomkové upozorňuje na šedá místa rozhodnutí pléna, které nebyla brána dostatečně v potaz. Její řešení poskytuje politické menšině dostatečný nástroj obrany proti posílené moci vlády, případně před jejím zneužitím. Z toho vyplývá otázka, zda má být výjimečný přezkum pouze pokud jsou ohroženy základní principy demokratického právního státu nebo aktivnější přístup v rámci řízení přezkumu právních předpisu? S tím souvisí otázka, zda má být ÚS aktivnější či naopak zdrženlivější. Tímto se zabýval ve svém odborném příspěvku Bc. Kovalčík, jenž si klade otázku, zda má ÚS vyčkávat v Blaníku až bude ohroženy demokratický právní stát či posuzovat každý vládní akt, bude-li vyzván?⁵⁹ Autor dospívá k aktivnímu přístupu ÚS, který by měl podrobit přezkumu jednotlivá opatření vlády, a brát v úvahu specifika pandemie, aby bylo zabráněno zneužití moci a nepřiměřených zásahů do základních práv.

Přikláním se ke zdrženlivějšímu postupu ÚS v otázce přezkumu aktu vyhlášení nouzového stavu. Připouštím, že v nouzovém stavu má výkonná moc značné pravomoci, které může zneužít, ba dokonce si je bude možná chtít i ponechat. Avšak v mimořádných situacích je třeba rychlého a flexibilního rozhodování, což může nabídnout pouze vláda. Bude-li přílišný aktivní přístup ÚS narušovat rozhodování v mimořádných stavech, může to potencionálně vést k tomu, že vláda, potažmo vládní strany v Poslanecké sněmovně přijmou takovou právní úpravu, která

⁵⁸ Odlišné stanovisko JUDr. M. Tomkové k Usnesení ÚS ze dne 22.4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20

⁵⁹ KOVALČÍK, Michal. Role Ústavního soudu za pandemie v nouzovém stavu: aktivní hráč, nebo pasivní přihlížející? *Časopis pro právní vědu a praxi* [online], 2021, roč. 29, č. 3, Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/14788>

dá vládě ještě větší prostor pro rozhodování a tím zmenší prostoru přezkumu soudem, neb jak platí úsloví „cesta do pekla je dlážděná dobrými úmysly a cesta do nebe je z dobrých skutků...“ Dalším důvodem pro zdrženlivější přístup, je podle mého názoru i fakt, že vyhlášení nouzového stavu nezasahuje přímo do subjektivních práv.

V odborném příspěvku prof. V. Sládeček setrvává na shodném výkladu o povaze a nemožnosti přezkumu rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, jaký nastavil ÚS, avšak připouští, že tento akt má normativní účinky a také, že má přímé účinky na postavení fyzických a právnických osob, jež ale přímo nezasahují do základních práv.⁶⁰ De lege ferenda navrhuje ústavní změny, aby měl ÚS možnost přezkoumat rozhodnutí o nouzovém stavu, a navrhuje řešení, které je u přezkumu právních předpisů, kde by nezbytnou podmínkou k podání návrhu byl neúspěšné zrušení aktu v Poslanecké sněmovně.⁶¹

K obdobným závěrům ve svém příspěvku dospěli JUDr. Dienstbier, JUDr. Horák, JUDr. Derka, že se jedná o akt aplikace ústavního práva s normativním dopadem, neboť „výrazná možnost politické diskrece, jakož i bytostné propojení institutu nouzového stavu s oblastí bezpečnostní politiky vedou k závěru, že institucionálně vzato vláda při vyhlášení nouzového stavu jedná jako ústavní orgán vykonávající tzv. moc vládní.“⁶² Soudní přezkum nastavený ÚS v usnesení sp. zn. 8/20 je podle autorů správný, poněvadž čl. 87 nezakládá ÚS kompetenci pro přezkum vyhlášení nouzového stavu. Vyhlášení nouzového stavu nemůže být přezkoumatelné podle čl. 87 písm. b) a d) Ústavy, neboť vyhlášení má postavení zákona (přímé aplikace ústavního práva) a zároveň nezasahuje přímo do subjektivních práv. Přezkum podle čl. 87 písm. a) Ústavy je také nelze použít, poněvadž se nejedná o zákon, který by prošel stanoveným procesem a byl přijat příslušným orgánem.⁶³ Avšak dovozují shodně s ÚS možnost přezkumu, bude-li zasaženo do principů demokratického právního státu, na základě čl. 83 Ústavy.

⁶⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. Vláda a nouzový stav. *Správní právo* [online], 2020, roč. 53, č. 5-6, Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-5-6-2020.aspx>

⁶¹ Tamtéž

⁶² DIENSTBIER, Jakub, DERKA, Viktor, HORÁK, Filip. Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu. *Právník* [online], 2021, roč. 160, č. 6, s. 431–450. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/archiv/2021/2021-6.html?a=3582>

⁶³ Tamtéž

Ústavní soud své závěry nezměnil a setrval na svém výchozím přístupu.⁶⁴ I Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře zabýval rozhodnutím o vyhlášení nouzového stavu, přičemž vyšel z názoru ÚS a dospěl k těmž rozhodnutím.⁶⁵

Mám-li to shrnout, tak jsem přesvědčen, že závěry ÚS učiněné v otázce přezkumu vyhlášení nouzového stavu jsou správné, tedy nejlepší možné dle dosavadní právní úpravy. Přikláním se tedy i k závěrům učiněným v odborných příspěvcích prof. Sládečka a JUDr. Dienstbiera, JUDr. Horáka, JUDr. Derky. Jsem přesvědčen, že tzv. „zadní vrátka“, které si ÚS ponechal jsou dostatečnou ochranou před libovůlí vlády. Významným argumentem je podle mě, že samotné vyhlášení nouzového stavu nezasahuje přímo do základních práv obyvatel, což je například u krizových opatření. Vyhlášení nouzového stavu je akt aplikace ústavního práva, a tedy není jiným právním předpisem, neboť vláda jej činí na základě ústavního zákona v rámci své ústavní funkce, a ne jako správní orgán, tudíž se nejedná o podzákonný právní předpis, který provádí zákon. Ze stejného důvodu se nemůže jednat ani o OOP, poněvadž není vydán správním orgánem v rámci veřejné správy, a také jak je uvedeno výše nezasahuje přímo do práv obyvatel. Rovněž můžeme pochybovat o materiálním znaku OOP, a to konkrétnosti předmětu. Myslím si, že zdrženlivější přístup ÚS je v této otázce namístě, neboť nemá stanovenou pravomoc dle Ústavy, ani ústavního zákona o bezpečnosti, tento akt přezkoumávat, avšak de lege ferenda je zapotřebí přijmout právní úpravu, která by přezkum vyhlášení nouzového stavu ÚS zakotvila, aby byla chráněna dělba moci a zachován princip brzd a protivah.

3.2 Krizové opatření

V této kapitole se budu zabývat posouzením, jakou právní povahu mají krizová opatření, především se zaměřím na právní povahu OOP. Jelikož krizová opatření mají z covidových opatření nejspornější právní povahu. Dále se budu zabývat procesními možnostmi ochrany subjektivních práv osob dotčených krizovými opatřeními, neboť je nutné, aby zásahy do práv byly pod ochranou soudní moci.

3.2.1 Právní povaha

Ústavní zákon o bezpečnosti v čl. 6 stanovuje, že vláda s vyhlášením nouzového stavu vymezí, která práva a svobody omezí, a které povinnosti stanoví v souladu s LZPS. Bližší vymezení stanovuje § 5 a § 6 zákon 240/2000 Sb., o krizovém řízení (dále jen „krizový zákon“). V § 8 krizového zákona je upraveno, že krizová opatření se zveřejní v hromadných sdělovacích

⁶⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 5/21, bod 6; Usnesení ÚS ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21, bod 10; Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. 11/20, bod 18

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, sp. zn. 5 As 138/2020 (č. 4033/2020 Sb. NSS), bod 24; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2022, sp. zn. 5 As 2/2022, bod 11

prostředcích a vyhlásí se ve Sbírce zákonů ČR. Aplikace SŘ je vyloučena v § 38 krizového zákona. Výslovně je zakotven požadavek, aby docházelo k zásahům do práv a svobod pouze v nezbytné míře dle § 39c krizového zákona.

Samotný zákon k právní povaze krizové opatření ničeho nestanovuje, obsahuje toliko velmi širokou definici krizového opatření, která zní „organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob,“⁶⁶ Komentářová literatura dospívá k názoru, že krizové opatření omezující základní práva a svobody by mělo být vyhlášeno ve formě nařízení vlády, ke kterému je vláda generálně zmocněna v čl. 78 Ústavy.⁶⁷ K právní povaze musel zaujmout stanovisko i ÚS, který došel k závěru, že se na základě obecnosti předmětu a adresátů jedná svou právní povahou o jiný právní předpis dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.⁶⁸ V dalším usnesení ÚS byl názor zobecněn, tak, že krizová opatření „mohou mít různou podobu a obsah, pročež je nelze souhrnně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů, z hlediska řízení před Ústavním soudem však musí být vždy v závislosti na svém obsahu přezkoumatelná buď jako právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci.“⁶⁹ Nutno ovšem podotknout, že ve všech následujících rozhodnutích dospívá ÚS k názoru, že se jedná o právní předpis *sui generis*, avšak povahu, zda jde o jiný právní předpis či zákon již neřeší⁷⁰ až na určité případy.⁷¹

Rozhodnutím, že se jedná o jiný právní předpis *sui generis* došlo ke zúžení osob oprávněných podat návrh na přezkum. Poněvadž návrh může podat dle § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu např. veřejný ochránce práv, skupina poslanců, skupina senátorů ... a ostatní osoby jej mohou podat pouze jako akcesorický návrh s ústavní stížností, což jim omezuje přístup k soudnímu přezkumu.

ÚS se musel vypořádat s právní formou OOP, neboť v rámci některých návrhů na zrušení krizových opatření byla tato právní forma tvrzena. Plénium rozhodlo, že krizové opatření nenaplnuje znaky OOP, neboť „se vztahovalo na celé území České republiky, prostorové kritérium tedy na konkrétnost předmětu regulace neukazuje. Regulace zároveň nebyla omezena na přesně vymezené věci (předměty) a jde o plošné omezení pohybu osob, který nebyl vyčerpán individuálními jednáními. I přesto, že úprava byla přijata na základě akutní potřeby boje proti epidemii a původně byla omezena na určitý časový úsek, je nutné přihlédnout právě

⁶⁶ § 2 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

⁶⁷ VANÍČEK, Jiří, VODEHNAL, Ondřej. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 49

⁶⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (U 6/99 SbNU 485), bod 45

⁶⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, bod 18

⁷⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21, bod 13; Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 111/20, bod 3; a další

⁷¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/20, bod 12

(především) k obecnosti stanoveného předmětu regulace z hlediska prostorového. Při zohlednění de facto absolutní obecnosti adresátů dané regulace (tj. všechny osoby na území státu).“⁷²

Na některé problematické aspekty upozornili ústavní soudci ve svých odlišných stanoviscích.

V odlišné stanovisku prof. V. Sládečka, jsou zcela vyloučené úvahy, že by krizové opatření mělo povahu OOP, neboť vláda není správním orgánem, což lze vyvodit i ze systematiky a výkladu SŘ a kompetenčního zákona.⁷³ Rovněž odmítá, že by krizová opatření mohly mít povahu jiného právního předpisu, a to z důvodu, že omezení základních práv může být činěno pouze zákonem dle čl. 4 LZPS a zdůrazňuje, že krizová opatření jsou přijímána přímo dle čl. 6 ÚZB, tedy vláda je zmocněna ústavním zákonem vydávat krizová opatření s formou zákona.⁷⁴

K odlišným závěrům, než činí prof. V. Sládeček, dochází odborný příspěvek JUDr. Dienstbiera, JUDr. Derky a JUDr. Horáka, jež tvrdí, že povaha krizového opatření je OOP. Tento postoj odůvodňují tím, že krizová opatření splňují materiální znaky OOP, tedy konkrétnost předmětu a abstraktnost adresátů, což má dle jejich názoru pozitivní vliv na přístup k soudu, poněvadž osoby jej můžou napadat v řízení na zrušení OOP dle § 101a SŘS, kde je daleko širší aktivní legitimace.⁷⁵

Myslím si, a jsem přesvědčen, že širší přístup k pojetí krizových opatření je správnou cestou, neboť krizové opatření může naplňovat různou povahu, a je zapotřebí nejdříve posuzovat obsah a poté formu. Tento přístup sice částečně nabourává princip právní jistoty, neboť jsou osoby vystaveny nejistotě jakou povahu má konkrétní krizové opatření a jaký je možný přezkum. Avšak právní úprava tuto otázku výslovně neupravuje, nelze jednoznačně podřadit krizové opatření pod určitou právní povahu z důvodu velké škály působnosti. Já osobně se přikláním k názoru, že krizové opatření, které omezují základní práva vymezené v krizovém zákoně a stanovují povinnosti, jsou právními předpisy sui generis se silou podzákoného právního předpisu. Jsem si samozřejmě vědom čl. 4 LZPS, ve kterém je stanoveno, že základní práva a povinnosti mohou být stanoveny pouze zákonem. Avšak já vnímám zákon o bezpečnosti ČR jako speciální úpravu vůči obecnému zakotvení v Ústavě ČR, tedy se domnívám, že

⁷² Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (U 6/99 SbNU 485), bod 40

⁷³ Odlišné stanovisko prof. V. Sládeček k Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20

⁷⁴ Tamtéž, a ke stejným závěrům srov. SLÁDEČEK, Vladimír. Vláda a nouzový stav. *Správní právo* [online], 2020, roč. 53, č. 5-6, Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-5-6-2020.aspx>

⁷⁵ DIENSTBIER, Jakub, DERKA, Viktor, HORÁK, Filip. Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník* [online], 2020, roč. 159, č. 5, s. 411, Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/archiv/2020/2020-5.html?a=3496>.

v nouzovém stavu je upuštěno od požadavku zakotveného v čl. 4 LZPS a mohou být práva a povinnosti upraveny podzákoným právním předpisem, který bude časově omezen.

Kdybychom totiž připustili, že krizové opatření bude mít sílu zákona, tím bychom de facto řekli, že zákonodárnou moc má vláda a popřeli bychom dělbu moci ve státě. Proto raději volím cestu výkladu, která určuje, že krizová opatření mají sílu podzákoného právního předpisu. Navíc když nahlédneme na následný soudní přezkum, je opět podle mého názoru souladnější s čl. 36 LZPS výše uvedená cesta. Bude-li mít krizové opatření sílu podzákoného právního předpisu postačí menší počet členů Parlamentu ČR k podání návrhu na zrušení, a navíc bude-li obecný soud potřebovat vyhodnotit ústavnost krizového opatření nemusí žádat Ústavní soud, ale může si tuto otázku posoudit sám, což napomůže rychlosti soudního rozhodnutí a tím i lepší ochraně práv.

Krizové opatření dle mého názoru nemůže mít právní formu OOP. OOP je smíšený akt, který je jednou z forem správní činnosti veřejné správy. Než přistoupíme k materiálním znakům OOP je potřeba se zastavit už právě při vymezení, kde v § 171 SŘ, je stanoveno, že podle této části postupují správní orgány. Z toho vyplývá, že by vláda při rozhodování o krizových opatřeních musela vystupovat jako správní orgán. Souhlasím s názorem prof. V. Sládečka, že vláda při přijímání krizových opatření nevystupuje jako správní orgán, ale plní ústavní funkci vyplývající z ústavního zákona o bezpečnosti ČR. Spornější povahu vlády jako správního orgánu řeší i komentářová literatura, která upozorňuje na prolínání rolí ústavní a správní.⁷⁶ Správní funkci si lze dle mého názoru vyložit v tom smyslu, že je vrcholným orgánem výkonné moci, tedy řídí, koordinuje a sjednocuje činnosti ministerstev, nikoliv, že by rozhodovala v individuálních případech ohledně určité správní agendy.

Kdybychom se podívali na materiální znaky OOP, tak se domnívám, že i ty nejsou splněny. Hlavními znaky OOP je konkrétnost předmětu a abstraktnost adresátů. Abstraktnost adresátů je splněna, neboť krizová opatření se vztahují na všechny osoby, nacházející se na území ČR, tedy genericky určenou skupinu. U konkrétnosti předmětu rozeznáváme dvě kritéria, a to prostorové a věcné. Krizové opatření vlády se vztahovalo na celé území ČR, tedy nebylo stanoveno pouze na určité území, ani při přijímání nebylo přihlíženo na potřebu a stav v jednotlivých regionech. Kdybychom připustili, že se jedná OOP, tak jaký by byl rozdíl mezi právním předpisem a OOP? Má-li mít institut OOP opodstatnění v právní úpravě a byl rozeznatelný materiálně od právního předpisu, nemůžeme dle mého názoru akt, který se vztahuje na celé území ČR a všechny osoby na něm se nacházející, posuzovat jako OOP, když

⁷⁶ FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 3

už naplňuje znak právního předpisu, nadto schválený orgánem, který není správním. Čímž by rovněž docházelo překrývání normotvorné činnosti vlády. Tudíž z těchto důvodů se domnívám, že krizové opatření nemůže mít právní formu OOP.

3.2.2 Přezkum krizových opatření

V judikatuře správního soudu a ÚS se objevil názor, vybočení z rozhodovací linie, že proti krizovým opatřením je možno se bránit zásahovou žalobou dle § 82 SŘS, avšak od této možnosti bylo následným vývojem judikatury ustoupeno. První případy, které brojili proti krizovým opatřením omezujícím vycestování z ČR, řešil MS v Praze, který odmítl použití zásahové žaloby na obranu proti předmětným krizovým opatřením.⁷⁷ Tyto závěry potvrdil i NSS, který rovněž zcela odmítl, že by bylo možné se bránit proti krizovým opatřením s povahou tzv. jiného právního předpisu zásahovou žalobou.⁷⁸ Takovýto postup není souladný s právní úpravou, ani soudní judikaturou. Svě prvotní rozhodnutí vylučující obranu zásahovou žalobou NSS, učinil v rozhodnutí zabývající se krizovým opatřením zakazující přítomnost ve stravovacích provozovnách, kde dospěl k názoru, že „absenci pravomoci k přezkumu jiného právního předpisu pochopitelně nelze obcházet teoretickou konstrukcí, podle které lze v řízení o zásahové žalobě přezkoumat a případně konstatovat nezákonnost účinků právního předpisu ve sféře jednotlivce.“⁷⁹

Na tento názor navázal a rozvedl jej NSS v rozhodnutí, kde se řešilo krizové opatření zakazující prezenční výuku ve školách. Rozšířený senát NSS v rozhodnutí zcela odmítl obranu proti krizovým opatřením s povahou právního předpisu sui generis přes zásahovou žalobu. Důvodem bylo, že takto nastavený výklad zásahové žaloby by umožňoval správním soudům provádět abstraktní přezkum právních předpisů, i když nemají tuto pravomoc svěřenou zákonem, což by samozřejmě vedlo k tomu, že by tento právní názor musel aplikovat i na přezkum jiných právních předpisů.⁸⁰ Rozšířený senát si je vědom, že „uvedený výklad nepřispívá k ochraně individuálních práv v době pandemie. Tento výklad se jistě nemusí většině soudců rozšířeného senátu líbit a hodnotově se s ním ani nemusí ztotožňovat. Ponechává totiž příliš velký prostor pro normotvorbu exekutivy v nouzových stavech, která není podrobena efektivní kontrole správních soudů. Příkaz, dle něhož státní moc "lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon", však platí pro všechny složky státní

⁷⁷ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. 10 A 50/2020; Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2020, sp. zn. 6 A 51/2020

⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, sp. zn. 5 As 138/2020 (č. 4033/2020 Sb. NSS); Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2020, sp. zn. 10 As 166/2020

⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2021, sp. zn. 9 As 296/2020, bod 25

⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, sp. zn. 9 As 264/2020 (č. 4232/2021 Sb. NSS), bod 70–73

moci, tedy i pro moc soudní. Expanzivní výklad soudních pravomocí by nepřispěl k ochraně zákonitosti a hodnot právního státu, ale naopak k erozi těchto hodnot a k právní anarchii.“⁸¹

Domnívám se, že rozhodnutí rozšířeného senátu je správné a souladné s principy právního státu. Výklad umožňující obranu proti krizovým opatření s povahou právního předpisu sui generis zásahovou žalobou byl nesprávný. Podle § 82 SŘS je zapotřebí zkrácení zásahem vyvolaným správním orgánem. Zde narážíme na obdobný problém jako jsem řešil výše, a to posouzení, zda vláda vystupuje jako správní orgán. Jak jsem již dovedl výše, vláda není správním orgánem při vydávání krizových opatření, nýbrž plní svou ústavní funkci. Rovněž souhlasím s důvody vyslovené rozšířeným senátem NSS. Nelze připustit, aby si soudy tvořily své pravomoci extenzivním výkladem mimo zákonný rámec, a tím obcházel zákonodárce, což nabourává dělbou moci ve státě. Soudní moc musí konat v mantinelech jí svěřených a poskytovat ochranu před nezákonností.

Když se zastavím nad rozhodnutí MS v Praze, kde dovedl přípustnost obrany zásahovou žalobu s odůvodněním, že právní řád neposkytuje jinou účinnou obranu, čímž by žalobkyni odepřel přístup ke spravedlnosti a ochraně jejich práv. Z lidskoprávního postoje tento názor, resp. smysl tohoto odůvodnění chápu, avšak jak poukázal NSS, jednalo by se o vykročení mimo zákonný rámec a dotvoření SŘS, čímž bychom porušili principy demokratického právního státu. Stále se upozorňuje, že abstraktní přezkum ÚS je nedostatečný pro ochranu práv, neboť je užší okruh osob s aktivní legitimací, ale myslím si, že i zde je možno najít cestu. Vyjdeme-li z toho názoru, který zastávám ve své práci výše, tedy, že krizové opatření bude mít právní sílu podzákonného právního předpisu, bude do tohoto okruhu osob patří skupina 25 poslanců, skupina 10 senátorů a veřejný ochránce práv, ... Může se osoba dle mého názoru obrátit právě na ombudsmana s žádostí o pomoc se svou tíživou situací, např. matka samoživitelka pracující v Německu, obrátí-li se na ombudsmana, s tím, že krizové opatření neúměrně zatěžuje určitou skupinu (přeshraniční pracovníky) a tím zasahuje do jejího soukromého života, potažmo závazku státu nezasahovat do rodinného života. Dojde-li ombudsman k závěru, že tyto zásahy nejsou ospravedlněny legitimním cílem a jsou neproporcionální může podat návrh ÚS na zrušení krizového opatření.

Dalším příkladem může být, požádat o pomoc v senátorské kanceláři ve svém regionu, (nejlépe z opoziční strany). Je poté na senátorovi, aby lobboval a našel dalších 9 senátorů, aby mohli podat návrh na přezkum krizového opatření. Uznávám, že se může jednat o naivní představu o takové ochraně, ale tyto orgány by měly poskytovat pomoc lidem, a především

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, sp. zn. 9 As 264/2020 (č. 4232/2021 Sb. NSS), bod 74

senátoři a poslanci před volbami vždy prohlašují, že tuto práci chtějí dělat z důvodu lepšího života pro občany. Cesta, kterou někteří navrhují, vydat se testováním normy, tedy vědomě krizové opatření porušit a vystavit se sankci je bezesporu účinná. Avšak je velmi zdlouhavá a finančně nákladná, poněvadž osoba musí vyčerpat opravné prostředky proti rozhodnutí, poté podat žalobu k obecnému soudu, nebude-li ji vyhověno, podat odvolání, případně ústavní stížnost. Sankce u některých porušení byla velmi vysoká, a pochybuji, že by se někdo chtěl vystavit statisícové pokutě.

Mám-li to shrnout, krizové opatření může mít různou povahu, kterou je zapotřebí zkoumat podle obsahu a následně určit právní formu. Ve všech případech přezkumu krizových opatření dospěly soudy k názoru, že se jedná o právní předpis sui generis. Co se týká právní síly předmětného aktu, tak se soudy vyslovily zprvu k tomu, že se jedná o jiný právní předpis. Následně judikatura ÚS poté byla zdrženlivější a již se k právní síle krizového opatření nevyjádřila. NSS však na názoru, že se jedná svou právní silou o tzv. jiný právní předpis, setrval. Krizové opatření nemůže mít právní formu OOP, neboť vláda při vydávání krizových opatření nevystupuje jako správní orgán, nýbrž jako ústavní, a rovněž nejsou naplněny materiální znaky OOP, na čemž se shodla i judikatura ÚS a NSS.

Přezkum krizových opatření je možný v rámci řízení abstraktní kontroly norem u ÚS k tomu aktivně legitimovaných osob, případně v rámci projednání ústavní stížnosti s akcesorickým návrhem na přezkum krizového opatření dopadající na daný případ. Ve správním soudnictví je přezkum možný, bylo-li vydáno proti osobě na základě krizového opatření rozhodnutí, které správní soud může přezkoumat a můžou tedy podzákonný právní předpis neaplikovat v této konkrétní věci. Soudy dovodily, že se proti obecným důsledkům právního předpisu nelze bránit zásahovou žalobou. Přípuštění takového výkladu by vedlo k dotváření pravomoci správního soudu, která přísluší toliko ÚS v rámci řízení na zrušení právního předpisu.

Nelze připustit pouze přezkum Poslaneckou sněmovnou, což je v parlamentní demokracii bláhové, neboť soudy nemohou rezignovat na svou povinnost k ochraně základních práv a svobod. Osoby mají omezený přístup k soudu, ale nemají ho zcela zapovězený. Je si potřeba uvědomit, že v krizové situaci musí vláda mít větší prostor pro své rozhodování, aby mohla situaci uklidnit a co nejdříve dovést k běžnému stavu. Ale je zapotřebí klást i přes náročnou situaci na vládu určité nároky, a to aby dodržovala základní práva a svobody a zasahovala do nich pouze v nejnútnejší míře, dodržovala principy demokratického právního státu a pamatovala na princip dělby moci. Tedy po vládě je zcela jistě nutné požadovat, aby v souladu s principem racionálního normotvůrce a racionality, uměla předložit rozumné důvody, proč je takto úprava nastavena či zdůvodnit výjimky v dané úpravě, a toto musí veřejnosti být známo,

čímž bude předcházet domnění, že krizové opatření jsou činěny pouze na základě libovůle, což mnohdy tak i působilo.

Zdrženlivý přístup k neúčinným normám pokládám za problematický. Zůstává otázkou, zda ÚS plní svoji roli ochránce ústavnosti, když jej lze obejít tím, že krizové opatření se zruší a nahradí se novým, avšak obsahově shodným. Neúčinná krizová opatření sice nepůsobí žádné právní účinky, ale jednou provždy byly součástí právního řádu, a tedy je dle mého zapotřebí se s nimi vypořádat. Musíme přihlédnout v jakém období byla krizová opatření tvořena. Jedná se o specifické období, což dle mého názoru vyžaduje specifický výklad i k možnému přezkumu neúčinných právních předpisů. Následný přezkum by mohl pomoci do budoucna k racionálnější a proporcionálnější úpravě v krizových opatřeních, tedy nastavením možných mantinelů, ve kterých se vláda může pohybovat, což by samozřejmě zlepšilo i legitimitu těchto opatření, potažmo efektivnější dodržování krizových opatření. Na tuto problematiku poukazuje i prof. Pavel Šámal.⁸² De lege ferenda by měla být přijata úprava, která umožní přezkum i již neúčinných krizových opatření, jako to činí pandemický zákon.

V dalších kapitolách se budu zabývat mimořádnými opatřeními MZ vydávaných na základě ZOVZ a pandemického zákona. Považoval jsem za nutné vyjádřit se i k výše jmenovaným opatřením využívaných za pandemie, i když bylo vyloženo v této kapitole, že nemají právní povahu OOP.

⁸² Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 102/20

4. Mimořádná opatření MZ podle ZOVZ

V následujícím textu je zpracováno jedna ze stěžejních částí diplomové práce. V kapitole stručně shrnu právní úpravu ZOVZ. Budu zkoumat povahu MO a naplnění definičních znaků OOP. Poněvadž posouzení právní povahy MO má vliv na přístup k podání návrhu na soudní přezkum, tedy k možnosti ochrany subjektivních práv. Dále se budu zabývat otázkou, jak se správní soudy vypořádaly s rychlou obměnou MO vzhledem k podmínce existence předmětu řízení. V neposlední řadě se zaměřím na zkoumání aktivní procesní legitimity, zda MZ nepřekračovalo svou věcnou působnost při vydávání MO, a také souladnost MO s procesním a hmotným právem. Z tohoto se pokusím shrnout nejčastější vady, které se vyskytly při vydávání MO podle ZOVZ.

4.1 Právní úprava v ZOVZ

Zákon o ochraně veřejného zdraví zmocňuje Ministerstvo zdravotnictví ČR dle § 80 odst. 1 písm. g) k vydávání mimořádných opatření před zavlečením infekčních onemocnění ze zahraničí upravených v § 68 ZOVZ. MZ ČR je dále zmocněno dle § 80 odst. 1 písm. h) ZOVZ k vydávání mimořádných opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku upravené v § 69 ZOVZ. Krajské hygienické stanice mají pravomoc mimořádná opatření upravené v § 69 ZOVZ vydávat dle § 82 odst. 2 písm. m) ZOVZ. V § 69 odst. 2 ZOVZ se zakotvuje povinnost orgánům ochrany veřejného zdraví, aby mimořádná opatření byla nařízena v nezbytném rozsahu. To znamená, že vždy je nutné volit „méně omezující opatření, pokud ještě stále vede ke sledovanému cíli a dát mu přednost před opatřením omezujícím více. Rovněž je nezbytné řádné odůvodnění přijatých mimořádných opatření nejen důvody epidemiologickými, ale v souvislosti s jejich nezbytností vzhledem ke stanovenému cíli.“⁸³

Mimořádná opatření MZ mají stanovenou právní formu, na rozdíl od např. krizových opatření, a to OOP dle § 94a ZOVZ, ve kterém stanovuje odchylku v procesním postupu vydávání od obecné úpravy ve SŘ, že OOP se vydá bez řízení o návrhu OOP. V tomto ustanovení je stanoveno, že mimořádné opatření MZ nabývá účinnosti vyvěšením na úřední desce orgánu ochrany veřejného zdraví a je vyvěšeno minimálně 15 dnů. V § 94a odst. 4 ZOVZ je zakotvena výslovně povinnost pro orgán ochrany veřejného zdraví, že v případě, že zaniknou či se změň důvody vydání, tak se musí bezodkladně změnit nebo zrušit mimořádná opatření.

Mimořádná opatření MZ dle § 68 ZOVZ byla vydávána zejména na začátku pandemie, aby nedošlo k výskytu koronaviru v ČR. Následně byla přijímána opatření dle § 69 ZOVZ, aby

⁸³ KRÝSA, Ivo, KRÝSOVÁ, Zdena. *Zákon o ochraně veřejného zdraví: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 153

nedošlo k nadměrnému počtu nakažených a zahlcení, potažmo kolapsu zdravotnických zařízení.

4.2 Právní povaha mimořádných opatření MZ

Jak jsem již uvedl výše, tak mimořádná opatření (dále jen „MO“) mají povahu OOP dle § 94a ZOVZ. Na počátku pandemie covid-19 byla MO napadána u ÚS, který se ve svém pilotním usnesení vyjádřil, že mají povahu OOP. Přičemž je zapotřebí vyjít z toho, že tuto právní formu dává MO zákon, tudíž ji nelze zcela odmítnout, i když jsou zde určité odchylky od obecné úpravy.⁸⁴ Na shodných závěrech setrval ÚS i v dalších rozhodnutích, tedy že MO naplňují formální znak (stanovení formy zákonem) i materiální znaky OOP.⁸⁵ ÚS zdůraznil ve svých rozhodnutích, že je zapotřebí vyčerpat všechny procesní prostředky než podají ústavní stížnost.

Ze správních soudů se k povaze MO vyjádřil nejprve MS v Praze, který je považuje za OOP, a to z důvodu, že formálně je zákon takto označuje a naplňují právní definici OOP.⁸⁶ MS v Praze ovšem připouští, že tyto MO se od jiných OOP liší a blíží se právním předpisům, a to především širokým předmětem úpravy, ale vylučuje, že by podmínka konkrétnosti a určitosti věci chyběla úplně, neboť ji lze nalézt v tom, že se týká konkrétních činností v konkrétních situacích před konkrétním nebezpečím.⁸⁷

Odlišný senát MS v Praze dospěl k názoru, že MO mají povahu OOP, neboť „konkrétnost předmětu nemusí spočívat jen v úpravě veřejnoprávních vztahů k určité hmotné věci, jak tomu je v případě nástrojů územního plánování (území složené z jednotlivých pozemků) či dopravních značek (užívání konkrétní pozemní komunikace), může se jednat i o stanovení pravidel pro jednorázovou událost.“⁸⁸ V nyní projednávané věci je konkrétní událost pandemie covid-19, tento výklad dovodil MS v Praze i z rozhodnutí NSS, sp. zn. 4 Ao 4/2010, když rozhodoval o povaze aktu o rozdělení obce do volebních obvodů pro konkrétní volby do zastupitelstva, a také poukázal na nálezy ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 14/17, že v případě jsou-li pochybnosti u naplnění materiálních znaků je nutné se přiklonit k OOP.⁸⁹

Proti oběma rozhodnutím byla podána kasační stížnost, v řízení NSS dospěl k názoru, že MO má povahu OOP, neboť je-li zákonem stanovena určitá forma nelze ji prolomit, tedy zpochybňovat pravomoc správních soudů k přezkumu MO, tento výklad by vedl k vyloučení

⁸⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (U 6/99 SbNU 485), bod 53

⁸⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2021, sp. zn. IV. ÚS 1474/21, bod 12; Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 12/20, bod 18

⁸⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020, bod 112

⁸⁷ Tamtéž

⁸⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020, sp. zn. 10 A 35/2020, bod 24

⁸⁹ Tamtéž

soudního přezkumu a tím k odepření spravedlnosti.⁹⁰ Lze shrnout, že názory na povahu MO jsou u NSS a ÚS shodné a neměnné, tedy v této otázce je judikatura konzistentní.

S těmito závěry vyšších soudů nesouhlasí JUDr. D. Hejč, který vytýká soudům sebeomezující přístup, a je názoru, že měly soudy přistoupit k plnému přezkumu, tedy zcela posuzovat materiální znaky OOP.⁹¹

Jsem přesvědčen, že přístup k povaze MO je zcela správný a odpovídá judikatuře správních soudů. Zcela jistě můžeme nalézt MO, která svou širokou a vágní úpravou omezení a stanovení povinností budou vzbuzovat pochybnosti o naplnění materiálních znaků OOP a budou se spíše jevit jako právní předpis. V této souvislosti bývá právě poukazováno na některá krizová opatření, která byla obsahově shodná s MO. Správní soudy ve své judikatuře dospěly k závěru, že se OOP bude posuzovat na základě formálně-materiálního pojetí. Z toho vyplývá, že stanovili zákon ve speciální právní úpravě pro určitou specifickou činnost konkrétní právní formu, tak nemůže v soudním přezkumu dojít k odmítnutí této právní formy. V takových případech, kdy zákon stanovuje právní formu, avšak akt neplní zcela materiální znaky se jedná o situaci tzv. propůjčení formy, a tudíž soudy nepřistupují k plnému přezkumu materiálních znaků. Tento přístup zachovává princip dělby moci, poněvadž je na zákonodárci, aby pro konkrétní činnosti stanovil právní formu a tu se snažil naplňovat, a v případě, že právní forma není stanovena či obsah výrazně překročí hranice stanovené formy, tak teprve tehdy může soud dovozovat materiální pojetí právního aktu.

Kdybychom připustili opačný přístup, tak bychom tímto kromě narušení principu dělby moci, odmítli i princip právní jistoty, neboť by osoby nevěděly, jaké prostředky obrany mají proti danému aktu, čímž bychom zasáhli, taky princip předvídatelnosti soudních rozhodnutí. Jelikož je právní forma MO stanovena zákonem, osoby jsou seznámeny s tím, že se jedná OOP, a tudíž ví, jakým způsobem se mohou proti MO bránit. Odmítnutí této právní formy by de facto zhoršil přístup k soudu, a tím by bylo zasaženo do práva na přístup k soudu a došlo by k odepření spravedlnosti. Zastánci materiálního pojetí mohou namítat, že formální pojetí dává správnímu orgánu bílko šek, kterým pod určitou právní formou může vydávat svévolně jakékoliv povinnosti, což může vést i k tomu, že takto bude nahrazována podzákonná normotvorba. To je potřeba odmítnout, neboť v rámci soudního přezkumu OOP posuzuje soud,

⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, sp. zn.8 As 34/2020, bod 75; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, sp. zn. 6 As 114/2020 (č. 4184/2021 Sb. NSS), bod 79

⁹¹ HEJČ, David. Nezákonost mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví k onemocnění COVID-19 podle MS v Praze: Když obsah překračuje formu. *Soudní rozhledy* [online], 2020, roč. 2020, č. 6, Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgbpxg4s7gzpxgxzrha2q&groupIndex=2&rowIndex=0&refSource=search>

zda správní orgán jedná v rámci své pravomoci a působnosti, zda jsou MO řádně odůvodněné, aj.

Pokud se podíváme na naplnění materiálních znaků OOP, jsou jimi konkrétnost předmětu a abstraktnost adresátů. S naplněním znaku abstraktnosti adresátů si myslím, že v aplikační praxi nebyl problém, neboť opatření se vždy týkaly genericky určené skupiny osob. Problematictější se jevil spíše znak konkrétnosti předmětu. Když jej posoudíme, tak ne vždy bylo naplněno prostorové kritérium, neboť se vyskytly MO, které se vztahovaly na celé území ČR, a u věcného kritéria mohl rovněž vznikat spor, neboť některá opatření byla velmi obecná. Myslím si, ale přesto, že by mělo být MO jako OOP posouzeno, protože je zapotřebí, aby byla základní práva pod soudní ochranou a tato ochrana byla přístupná. K podání návrhu na zrušení OOP je aktivní procesní legitimace velmi široká, tedy ten kdo se domnívá, že je zkrácen na svých právech může podat návrh, což v případě jiných řízení, není přístup takto široký. Lze ovšem i najít MO, které splňovaly materiální znaky OOP, např. MO nařizující nošení roušek v metru a MHD či MO nařizující nošení roušek na Karvinsku z důvodu ohniska nákazy na dole Darkov společnosti OKD, a. s.

Ve světle výše uvedeném si tudíž myslím, že zdrženlivější přístup soudu v otázce povahy MO je namístě. Přílišně aktivistický přístup by mohl narušit princip dělby moci, uvést osoby do situace, kdy by proti MO nebyl soudní přezkum možný, což by odporovalo právu na přístup k soudu a vedlo by k narušení ochrany práv osob.

4.3 Podmínky řízení – změny návrhu na zrušení OOP

Správní soudy se musely ve své judikatuře vypořádat s problémem rychle se měnících a zrušených mimořádných opatření, který de facto vylučoval soudní přezkum MO. Existence OOP je podstatnou podmínkou řízení o zrušení OOP, a není-li, tak v řízení nelze pokračovat, poněvadž již nemá soud co zrušit a musí návrh dle § 46 odst. 1 písm. a) SŘS odmítnout. Soudy upozornily, že je zapotřebí rozeznávat dvě odlišné situace. První situací je stav, kdy MO fakticky již nepůsobí, neboť vypršela účinnost nebo bylo nahrazeno jiným opatřením, tedy MO je platné (existuje), avšak již nezpůsobuje žádné účinky. Druhá situace je stav, kdy bylo MO formálně zrušeno, tedy již není možno žádat zrušení OOP dle § 101a SŘS, neboť již bylo zrušeno orgánem, který jej vydal.

Na počátku se objevily dva přístupy, a to umožnění změny návrhu na aktuálně platné obsahově shodné MO nebo obrana přes subsidiární zásahovou žalobou. Desátý senát MS v Praze při projednání MO, které omezilo prezenční výuku ve školách, dospěl k řešení, že jedinou možností obrany proti zrušeným MO je změna žalobního typu na zásahovou žalobu,

jenž se opřel o judikaturu týkající se dlouho trvajících územních opatření o stavební uzávěře a zásadu přístupu k soudu dle čl. 36 LZPS, dle které vyvodil, že není-li možno pokračovat v žalobě na zrušení OOP musí být umožněno využít subsidiární zásahovou žalobou.⁹²

Čtrnáctý senát MS v Praze nabídl jiný přístup, když při projednávání MO zakazující prodej v maloobchodů, bylo během řízení MO nahrazeno novým. Cestou přes § 64 SŘS ve spojení s § 95 OSŘ připustil změnu návrhu, jelikož původní návrh může být podkladem pro změněný i s původní argumentací, a také opatření shodně zasahují výrazně do základních práv všech obyvatel a není možná jiná efektivní ochrana práv mimo ani vně správního soudnictví.⁹³ Rovněž MS podotýká, že „soud nemohl "strčit hlavu do písku", pokud byla zasažena přirozená práva navrhovatele, a to nikoli zanedbatelným způsobem. Pokud si soud postavil na jednu stranu příslovečných vah nezbytnost lpění na nemožnosti jakéhokoli procesního postupu směřujícímu k věcnému posouzení návrhu žádajícího přezkum již zrušeného (a nahrazeného) opatření obecné povahy a na druhou miskou vah položil nutnost garance základních práv a svobod, dospěl k závěru, že je potřeba přezkoumat tvrzený zásah do základních práv a svobod navrhovatele.“⁹⁴

K těmto postupům se vyjádřil NSS v rámci projednání kasačních stížností, jenž dospěl k závěru, že závěry dovozené čtrnáctým senátem jsou zcela správné a použitelné pro soudní přezkum, a k tomu doplnil, že poučení o změně návrhu a stanovení lhůty neporušuje zásadu procesní rovnosti účastníků soudního řízení, a tato výzva má být činěna na základě § 36 SŘS.⁹⁵ Obranu přes zásahovou žalobu NSS odmítl, neboť takový postup nemá oporu v SŘS, MS v Praze takovým výkladem nechtěl rozhodovat o konkrétním zásahu, ale přes zásahovou žalobu prohlásit nezákonnost MO, jako při abstraktním přezkumu.⁹⁶

V dalších rozhodnutích NSS doplnil, že musí být vydáno formálně procesní usnesení o změně, jinak se jedná o vadu řízení, neboť musí být postaveno najisto co je předmětem řízení, aby byl zachován princip rovnosti stran.⁹⁷ Avšak proti tomuto usnesení, které upravuje vedení řízení, není přípustná kasační stížnost, i když si NSS je vědom, že tímto usnesením je předurčeno závěrečné rozhodnutí, neboť kdyby změna nebyla připuštěna, návrh by musel být odmítnut. NSS dochází k závěru, že proti přípustnosti změny návrhu se můžou osoby bránit až

⁹² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020, sp. zn. 10 A 35/2020, bod 33,37

⁹³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020, bod 68-87

⁹⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020, bod 92

⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, sp. zn. 6 As 88/2020 (č. 4060/2020 Sb. NSS), bod 62; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2020, sp. zn. 5 As 191/2020, bod 39; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, sp. zn. 6 As 114/2020 (č. 4184/2021 Sb. NSS), bod 106

⁹⁶ Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, sp. zn. 5 As 138/2020 (č. 4033/2020 Sb. NSS), bod 67-69; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, sp. zn. 8 As 34/2020, bod 89-90

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, sp. zn. 3 As 2/2021, bod 72

kasační stížností proti konečnému rozhodnutí ve věci, v rámci něhož bude přezkoumáván i průběh řízení, tedy i změna návrhu.⁹⁸

S těmito názory, které učinil NSS se plně ztotožňuji. Pandemie covid-19 nebyla snadnou situací pro nikoho, a bylo na ni potřeba pružně reagovat. Situace se neustále vyvíjela, a tím vznikla potřeba měnit MO, což rozhodně nechci zpochybňovat. Nutno ovšem říct, že i přesto je nutné chránit základní práva a svobody, do kterých bylo MO zasahováno, a také bdít nad ochranou před libovůlí správních orgánů. Avšak pandemie covid-19 odhalila mezeru, resp. nedostatek a to v tom, že procesní úprava řízení o zrušení OOP nebyla připravena na situaci rychle se měnících MO. Správní soudy k tomuto přistoupily, podle mého názoru s myšlenkou, že soudy mají hledat právo v právní úpravě v souladu s principy zakotvených v čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 2 LZPS, tedy s tím, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci a byl-li někdo zkrácen může se obrátit na soud. MO byla vydávána v mimořádné situaci, na kterou bylo potřeba adekvátně reagovat. Bylo by podle mě v rozporu se zásadou přístupu k soudu pokud by správní soudy lpěly na procesních pravidlech a dosavadní judikatuře s tím související. Poněvadž pokud by na tuto nastalou situaci nereagovaly a pokračovaly v odmítání návrhu kvůli odpadnutí předmětu řízení, tak by to vedlo nepochybně k odepření spravedlnosti. Ministerstvu zdravotnictví by to dalo obrovský prostor pro tvorbu jakýchkoliv MO, protože by si byli vědomi, že k přezkumu nikdy nemusí dojít pokud včas MO „nahradí“. V mnoha případech zůstával obsah MO stejný, ale měnilo se akorát „číslo“.

Správní soud musel překonat výkladem zásadu koncentrace, která ovládá řízení o zrušení OOP. Ale jak jsem uvedl již výše, překonání této zásady bylo zapotřebí, neboť kdybychom trvali na doslovném dodržení, byl by přezkum MO zcela mimo soudní moc. Právě u prolomení koncentrace řízení je zapotřebí přihlédnout k tomu, že se MO měnila velmi pružně, avšak stále tam byla obsahová spojitost a časová souvislost. Správní soudy dle mého našly zcela správný způsob, jak v rámci procesních předpisů těmto problémům čelit. Lze to shrnout moudrem od J. Wericha, „kdo chce hledá způsob, kdo nechce hledá důvod“.

Druhá z možností, tedy změna žalobního typu na zásahovou žalobu nebyla správně, poněvadž tento výklad si přisvojoval pravomoc mimo zákon, což porušovalo čl. 2 odst. 2 LZPS. Správní soud by si tímto přístupem přisvojil rozhodovat o zrušených MO, i když mu taková pravomoc nepřísluší. Tento přístup se dá také dle mého názoru shrnout citátem od N. Machiavelliho, „účel světí prostředky“. Správní soud se snažil poskytnout ochranu subjektivních práv osob, akorát si vybral nesprávný prostředek, jak tohoto účelu dosáhnout.

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2021, sp. zn. 8 As 112/2021, bod 21

Avšak de lege ferenda by měla být zakotvena možnost přezkumu nahrazených MO, jak to ostatně umožňuje pandemický zákon. Tato možnost by napomohla ke kvalitnějším MO, neboť správní orgán by byl nucen pečlivě zvažovat proporcionalitu zásahu do základních práv či přesvědčivě je odůvodňovat, což by napomohlo k větší legitimitě MO.

Od 26. 2. 2021 nabyla účinnosti zvláštní právní úprava zakotvena v zákoně č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, která reagovala na problém s přezkumem zrušených MO. Pandemický zákon umožňuje přezkoumávat MO i po zániku platnosti, a dává tedy správním soudům možnost pokračovat v řízení, neboť neodpadá předmět řízení a rozhodnout tak o nezákonnosti MO deklaratorním výrokem v rozsudku. Dle § 13 odst. 4 pandemického zákona se vztahuje tato možnost také na MO vydávána podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) ZOVZ s celostátní působností a vydané ve stavu pandemické pohotovosti. NSS je toho názoru, že pod pojem pozbytí platnosti je nutné podřadit i zrušení mimořádného opatření.

4.4 Soudní přezkum MO

4.4.1 Aktivní procesní legitimace

Aktivní procesní legitimace se zkoumá před začátkem řízení, neboť se jedná o jednu z podmínek řízení, a v případě, že není dána, tak musí soud návrh odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. c) SŘS. Přičemž správní soudy vyšly z dosavadní judikatury NSS, kde zopakovaly⁹⁹, že pro naplnění aktivní procesní legitimace je zapotřebí tvrdit dotčení právní sféry navrhovatele OOP, a to logicky konsekventně a myslitelně, a jsou-li pochybnosti je nutné se přiklonit k přípustnosti soudní ochrany.¹⁰⁰ Návrh dle § 101a věty první SŘS může podat ten, kdo bude tvrdit zásah do subjektivních práv již samotnou existencí OOP, jedná se o abstraktní přezkum, kdežto návrh dle § 101a věty druhé podává ten, komu bylo zasaženo do jeho subjektivních práv individualizovanou činností správního orgánu na základě OOP, což je incidenční přezkum.¹⁰¹

NSS řešil případ MO, které stanovovalo povinnost zaměstnancům se podrobit antigennímu testování na covid-19 a v případě positivity tohoto testu, uvědomit zaměstnavatele o výsledku, a následně se podrobit PCR testu. Soud se musel vypořádat s otázkou, zda může být osobou aktivně procesně legitimovanou odborová organizace, jelikož ji nejsou ukládány žádné povinnosti, a tudíž jestli mohla být zkrácena na svých právech. Otázky BOZP spadají do oblasti, které musí být s odborovou organizací projednávány. Je primární povinností odborů hájit práva zaměstnanců, a to i v případě, kdy jsou jejich citlivé údaje o zdravotním stavu shromažďovány

⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, sp. zn. 8 As 34/2020, bod 108; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 11/2021 (č. 4203/2021 Sb. NSS), bod 11

¹⁰⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 (č. 1910/2009 Sb. NSS), bod 34

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, sp. zn. 8 As 63/2019, bod 11

a poskytovány bez právního podkladu. Správní soudy upozornily na náleží ÚS, v kterém připustil aktivní procesní legitimaci spolku na ochranu životního prostředí v řízení na zrušení OOP ve věci územního plánu. V tomto náleží výslovně uvedl, že tyto obecné závěry lze použít i pro jiné spolky. NSS aproboval obecné závěry ÚS na tento případ, přičemž došel k závěru, že postavení odborů je shodné s postavením spolků na ochranu přírody a krajiny, jelikož je právo se odborově sdružovat zakotveno na vnitrostátní i mezinárodní úrovni. Navrhovatel (odborová organizace) má úzký vztah k MO, neboť členům odborové organizace stanovuje povinnosti, a tím zasahuje do jejich práva pracovat a práva na informační sebeurčení, proto je tedy dána jejich aktivní procesní legitimace.¹⁰² Jak ostatně uvedl i ÚS, „skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze bez dalšího z hlediska naplnění jeho aktivní procesní legitimace přičítat k jeho tíži.“¹⁰³

V jiném rozhodnutí, posuzoval NSS potřebnou míru zásahu do jeho subjektivních práv. V tom případě se jednalo o MO, které zakazovalo vstup na území ČR občanům ze třetích zemí mimo země s nízkým rizikem výskytu covid-19 a také těm, kteří mají přechodný či trvalý pobyt. Také byla tímto MO stanovena povinnost pro subjekty, kteří provozovali pro cizince ekonomické nebo vzdělávací aktivity, a tito cizinci vstoupili na území ČR, zajistit ubytování a zdravotní péči včetně finanční úhrady. Navrhovatelka poskytovala jazykové kurzy češtiny pro cizince a tvrdila, že tímto MO jí bylo zasaženo do jejího práva na podnikání. NSS vyšel ze své judikatury, a to především usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 Ao 1/2009. Je zapotřebí, aby navrhovatelka tvrdila logicky a myslitelně zásah do jejich subjektivních práv. Poté soud, pokud tvrzení o tomto zásahu nebude obsaženo v návrhu, vyzve navrhovatelku dle § 37 odst. 5 SŘS k doplnění.

MS v Praze při projednávání tohoto MO odmítl aktivní procesní legitimaci navrhovatelky s odůvodněním, že zasahuje do jejich práv toliko zprostředkovaně, což neodpovídá požadavku SŘS. S tímto závěrem nesouhlasil NSS, který odmítá, že by SŘS vyžadoval přímé a bezprostřední dotčení subjektivních práv navrhovatelky. Tento požadavek nenachází oporu ani v judikatuře, ba naopak, „požadavek přímého a bezprostředního vztahu napadaného opatření obecné povahy k právní sféře toho, kdo jej napadá, bude ve většině případů pravidlem. To však ještě nevyklučuje, aby aktivní legitimace k podání návrhu byla v konkrétním případě dána i tehdy, kdy příslušná regulace zasahuje do veřejných subjektivních práv navrhovatele nepřímou či zprostředkovaně, ... a jsou-li pochybnosti je nutné se přiklonit k přípustnosti soudní

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, sp. zn. 8 Ao 1/2021 (č. 4187/2021 Sb. NSS), bod 39-41

¹⁰³ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/73 SbNU 757), bod 24-26

ochrany.“¹⁰⁴ Příkladem zprostředkovaného vztahu, může být územní plán obce, který sekundárně dopadá na vlastníka pozemku v sousední obci nebo také situace, kdy odborová organizace bude hájit práva svých členů. Na základě tohoto, dospěl NSS k tomu, že navrhovatelka dostatečně prokázala zásah do svého práva na podnikání, které sice bylo zprostředkované, ale dostačující pro aktivní procesní legitimaci.

NSS přiznal i aktivní procesní legitimaci samotné škole, která brojila proti MO zakazující prezenční vzdělávání.¹⁰⁵ Svou aktivní procesní legitimaci shledávali v tom, že jsou dle školského zákona povinny řádně vzdělávat žáky a MO jejím upřeno právo osobního kontaktu, který je ostatně předpokládán školským zákonem i LZPS.

Posuzování aktivní procesní legitimace má značný vliv na přístup k soudu. Správní soudy při svém výkladu zohlednily právní úpravu SŘS, a také svou dosavadní judikaturu k této problematice. Své dosavadní závěry aplikovaly na MO. Myslím si, že správní soudy postupovaly v souladu se svou dosavadní judikaturou, dostatečně zohlednily nastalou situaci a nastavily adekvátní okruh osob, kteří mohou podat návrh na zrušení OOP. Přístup k podání návrhu na zrušení OOP je oproti jiným řízením volnější, poněvadž postačí tvrzení o zásahu, které je řádné a smysluplně odůvodněno. Přičemž zohlednily i situaci, za které jsou MO vydávána, tedy, že opatření jsou vydávána v mimořádné situaci epidemie covid-19, kterými je výrazně zasahováno do jejich základních práv. Výklad NSS, který připustil i procesní legitimaci osobám, která nejsou přímo dotčena je podle mého názoru správný, poněvadž opačný názor by zúžil okruh osob k podání návrhu.

Jak jsem již uváděl výše, zásahy do základních práv a svobod musí být pod ochranou soudní moci. Činnosti a společenské oblasti na sebe navzájem navazují, a nelze zapomínat, že když zasáhnu jednu oblast, tak to logicky může vyvolat negativní dopad i v jiné oblasti než byla primárně zamýšlena, a tento zásah v sekundární oblasti může být i srovnatelný. Příkladem může být právě tento případ, tím, že bylo zakázáno cestovat osobám ze zahraničí s vysokým výskytem viru covid-19, tak to způsobilo zásah do činnosti navrhovatelky, která poskytuje jazykové kurzy češtiny toliko cizincům. Je nepochybné, že přímý a bezprostřední zásah je způsobován cizincům, avšak bylo by v rozporu s LZPS nechránit i druhotný zásah do práv ostatních osob. Poněvadž druhotný zásah srovnatelně působí na práva stěžovatelky, která by se proti němu nemohla nijak bránit. Rovněž by to mohla být možnost pro MZ jak se vyhýbat soudnímu přezkumu. S ohledem na shora uvedené, je důležité chránit právní sféru osob, kterých se MO dotkne i zprostředkovaně.

¹⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, sp. zn. 3 As 2/2021, bod 37

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2021, sp. zn. 10 Ao 2/2021, bod 28-31

Aktivní procesní legitimaci, jakožto podmínku řízení, nelze zaměňovat s aktivní věcnou legitimací, která vypovídá o důvodnosti návrhu, tedy pravdivé prokázání tvrzení zásahu do subjektivních práv nezákonným OOP.¹⁰⁶

4.4.2 Právomoc a působnost k vydávání MO

Vydávání MO je upraveno v § 80 písm. g) ZOVZ ve spojení s § 69 odst. 1 ZOVZ. K otázce pravomoci a působnosti MZ k vydávání MZ byla uplatněna řada námitek během soudních přezkumů, na které nyní poukážu.

Správní soudy zkoumaly, zda vyhlášením nouzového stavu, není MZ dočasně zbaveno pravomoci vydávat MO k potlačení epidemie, neboť vláda může na základě krizového zákona vydávat krizová opatření, které stanovují povinnosti a omezují práva.

Čtrnáctý a desátý senát MS v Praze, ve věci MO zakazující volný pohyb osob a zákaz maloobchodního prodeje, dospěly k závěru, že pro takový velmi široký zásah do základních práv, je zmocněna vláda v době vyhlášeného nouzového stavu.¹⁰⁷ S názorem MS v Praze, že vyhlášením nouzového stavu dochází k přenosu pravomoci vydávat plošná opatření na vládu, nesouhlasí NSS, neboť pro takový výklad neshledává oporu v zákonné úpravě. Změnu pravomoci vydávat MO podle ZOVZ v době vyhlášení nouzového stavu neobsahuje krizový zákon, ústavní zákon o bezpečnosti ani samotný ZOVZ. Podle NSS je nutné zkoumat, zda má MZ k vydání MO pravomoc podle ZOVZ, a jestliže ji má nemůže být omezena vyhlášením nouzového stavu.¹⁰⁸

Pravomoci vlády svěřené jí krizovým zákonem během nouzového stavu jsou nepochybně daleko širší, než pravomoci MZ vymezené v ZOVZ. Nepochybně může nastat situace, kdy bude možno nařídit určitou povinnost či omezit právo na základě obou zákonů. Když se na tuto situaci podíváme prizmatem ochrany základních práv a přístupu k soudu, tak je nepochybně lepší vydání opatření na základě ZOVZ, poněvadž je soudní přezkum otevřený pro široký okruh osob na rozdíl od krizových opatření (jak jsem již popsal výše). Tedy takový přístup odpovídá čl. 36 LZPS a čl. 4 Ústavy.

Na počátku pandemie covid-19, kdy nebyly žádné informace o viru (infekčnost, průběh onemocnění, léčba, atd.) bylo namíste vyhlásit nouzový stav a přistoupit k intenzivnějším zásahům do základních práv z důvodu ochrany životů a zdraví obyvatelstva. S postupem času,

¹⁰⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, sp. zn. 2 As 187/2017 (č. 3903/2019 Sb. NSS), bod 33

¹⁰⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020; Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020, sp. zn. 10 A 35/2020

¹⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, sp. zn. 6 As 114/2020 (č. 4184/2021 Sb. NSS), bod 140

kdy již existují odborné poznatky o viru a především o léčbě a možnosti očkování, není namístě přistupovat k tak razantním zásahům do základních práv. Tím chci tedy říci, že na počátku, kdy nejsou žádné informace je dle mého názoru vhodnější ponechat větší prostor vládě k ochraně veřejného zdraví, avšak s postupem času je nutné kontrolovat efektivně kroky, které činí, a tudíž pro lepší ochranu základních práv je adekvátnější vydávat opatření na základě ZOVZ. Domnívám se, že de lege ferenda by tato otázka měla být vyřešena při revizi zákonů týkajících se mimořádných stavů a ochrany veřejného zdraví.

V několika návrzích na zrušení MO bylo namítáno, že MO proti šíření covidu-19 podle ZOVZ může vydávat za MZ pouze hlavní hygienik ČR, a nikoliv ministr zdravotnictví. Pro tyto závěry vycházeli navrhovatelé z § 80 odst. 8 ZOVZ, ve které je stanoveno, že se zřizuje služební místo hlavního hygienika ČR, který bude jednat ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví. NSS takový výklad odmítlo, poněvadž zákonná úprava takovou pravomoc hlavnímu hygienikovi ČR přímo nesvěřuje, ani nebyl vydán žádný vnitřní předpis ministra zdravotnictví, který by takové pověření pro hlavního hygienika ČR stanovoval.¹⁰⁹ Podle mého názoru bylo rozhodnutí o odmítnutí kompetence vydávání MO pro hlavního hygienika správné. Ze samotného ustanovení § 80 odst. 8 ZOVZ plyne, že služební místo hlavního hygienika ČR je součástí MZ, a nejedná se tedy o samostatný správní orgán. Tento závěr podporuje i § 78 ZOVZ, ve kterém je výčet správních orgánů jednající na úseku ochrany veřejného zdraví, v němž není hlavní hygienik uveden. Dále i samotný § 69 ZOVZ předpokládá vydání příslušným správním orgánem. Také samotný ZOVZ nepřiznává žádné konkrétní pravomoci hlavnímu hygienikovi ČR. Oprávněným orgánem pro vydávání MO je MZ, které obecně zastupuje a řídí ministr zdravotnictví dle čl. 68 Ústavy a § 15 SŘ. S ohledem na výše uvedené mám tedy za to, že pravomoc pro hlavního hygienika ČR není stanovena v zákoně, tudíž mu nepřísluší, aby taková MO vydával.

V rámci návrhů na zrušení MO byla namítáno, že MZ jedná mimo rozsah své působnosti, tedy, že § 69 ZOVZ, především písm. i), se aplikuje příliš extenzivně. Jedním z prvních případů se zabýval MS v Praze, který rozhodoval v případě MO nařizující nošení ochrany dýchacích cest. MS v Praze, se k tomuto vyjádřil, že zbytkové ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ musí být vykládáno a vést k přijetí takových MO, která „jsou svou povahou a intenzitou srovnatelná s opatřeními upravenými v předchozích písm. a) - h),“¹¹⁰ což opatření nařizující ochranu

¹⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, sp. zn. 4 As 301/2020, bod 48; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, sp. zn. 8 Ao 1/2021 (č. 4187/2021 Sb. NSS), bod 65-73; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, sp. zn. 7 Ao 6/2021, bod 29-30

¹¹⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, sp. zn. 18 A 22/2020, bod 60

dýchacích cest splňuje.¹¹¹ S tímto názorem při projednávání kasační stížnosti NSS plně souhlasil, avšak vytkl MS v Praze, že se dostatečně nezabýval, co může být obecně obsahem dle § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ. K vydávání opatření podle § 69 odst. 1 písm. i) poznamenal, že musí zohledněny ostatní body § 69, tedy výkladové pravidlo eiusdem generis a zároveň je nutné vnímat ústavní limit v čl. 4 LZPS.¹¹² Z těchto závěrů vycházel NSS v jiném řízení zabývajícím se rovněž obsahově shodným mimořádným opatřením nařizující nošení roušek, ve kterém posoudil, že takové opatření lze srovnat s opatřením podle písm. g), které nařizuje mimořádné očkování a preventivní podání jiných léčiv. Neboť se také jedná o opatření svou povahou ochranné a preventivní, týkající se všech osob na zasaženém území epidemií či hrozbou takové epidemie.¹¹³ Tudíž MO nařizující nošení roušek je zcela v souladu s § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ.

Ve svém odborném příspěvku prof. J. Wintr upozornil na rozpor dosavadní judikatury ÚS s nálezem ÚS, který k výhradě zákona v MO vydaných podle § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ pouze podotkl, že „jde o určitou "zbytkovou" kategorii, která není blíže vymezena, resp. omezena. V zásadě proto může jít o jakoukoliv epidemiologicky rizikovou činnost, bude-li její zákaz či nařízení respektovat kautely plynoucí z ústavního pořádku.“¹¹⁴ Neztotožňuje se s takovou tolerancí pro MZ, které ji nadto ještě nadužívá k velmi zásadním omezením základních práv aniž by je řádně odůvodňovala.¹¹⁵

NSS řešil, zda mimořádné opatření nařizující antigenní testování žáků a studentů pro osobní přítomnost ve školách mohlo být vydáno podle § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ. MZ odvozovalo možnost nařídit takové MO od § 69 odst. 1 písm. b) ZOVZ. S tímto se NSS ne zcela ztotožňoval, neboť úvodem tohoto ustanovení je uvedeno, že se vztahuje na osoby podezřelé z nákazy, tedy má zúženou osobní působnost. Spíše se přiklání k podkladu v § 69 odst. 1 písm. g) ZOVZ. Poněvadž obě povinnosti směřují ke stejnému cíli, tedy eliminaci epidemie, i když očkování působí do budoucna a testování reaguje na aktuální situaci, tudíž se svou povahou jedná o obdobný zásah do základních práv a MZ mohlo takové opatření nařídit.¹¹⁶

Velké kritice, především od zástupců odborné veřejnosti, bylo podrobeno ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ, jelikož je příliš obecné a neurčité, čímž dává MZ možnost za

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, sp. zn. 4 As 301/2020, bod 50

¹¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, sp. zn. 6 As 114/2020 (č. 4184/2021 Sb. NSS), bod 143-146

¹¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, sp. zn. 7 Ao 6/2021, bod 38

¹¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20

¹¹⁵ WINTR, Jan. K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. *Správní právo* [online], 2020, roč. 53, č. 5-6, Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-5-6-2020.aspx>

¹¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2021, sp. zn. 5 Ao 1/2021 (č. 4204/2021 Sb. NSS), bod 32-33

stanoveným legitimním cílem vydat jakoukoliv úpravu. Tyto obavy se nepotvrdily, neboť správní soudy zasáhly do praxe MZ. Takové ustanovení v taxativním výčtu musí být vykládáno prizmatem eiusdem generis, tedy musí být zohledněn rozsah ostatních ustanovení v taxativním výčtu a podle toho stanovit omezení ve shodném rozsahu. Jsem přesvědčen, že správní soudy zvolily správný přístup v řešení této otázky, poněvadž dostaly požadavku výhrady zákona zakotveného v čl. 2 a 4 LZPS. Tímto výkladem zajistily, že správní orgán při ukládání opatření podle písm. i) bude muset zkoumat intenzitu a rozsah navrhovaného opatření, aby bylo souladné s ostatními ustanoveními, čímž naplní požadavek, že státní moc lze uplatňovat pouze v mezích zákona a omezení základních práv musí být stejné pro všechny případy.

Dalším nepoužívanějším ustanovením byl § 69 odst. 1 písm. b) ZOVZ. Výkladem, resp. rozsahem působnosti § 69 odst. 1 písm. b) se zevrubně zabýval NSS v rámci projednávání MO omezující přítomnost veřejnosti ve stravovacích provozech, hernách, kasinech a omezil konání akcí (shromáždění) s kumulací osob na jednom místě. MZ přišlo s výkladem, že na základě § 69 odst. 1 písm. b) ZOVZ může omezit tyto činnosti, poněvadž úvodem uvedené „osoby s podezřením z nákazy“ se dle MZ vztahují pouze k omezení cestování a dopravy. NSS takovýto výklad odmítlo, protože by se ustanovení stalo nepřehledným, navíc v rozporu se smyslem a účelem právní úpravy, jenž míří na omezení styku osob s osobami podezřelými z nákazy a při zohlednění legislativní techniky by při takovém výkladu došlo při přijímání zákona k oddělení, tedy stalo by se to samostatným typem v samostatném písmenu.¹¹⁷

Osobou podezřelou z nákazy je „fyzická osoby, která byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním nebo pobývala v ohnisku nákazy osoba podezřelá z nákazy.“¹¹⁸ Ohnisko nákazy je v § 65 ZOVZ, definováno jako místo, kde se šíří nákaza. Mimo to NSS ve své dosavadní judikatuře dovedl, že osobou podezřelou z nákazy je osoba pozitivně antigenně testována v zaměstnání nebo ve škole.¹¹⁹ NSS nevyloučil, že by ohniskem nákazy nemohlo být území celé ČR, ovšem k tomuto nepostačí toliko tvrzení celosvětové pandemie covid-19, nadto pokud by byla celá ČR zasažena je to nepochybně důvod k vyhlášení nouzového stavu, proto tedy nemůže soud připustit, aby MZ preventivně omezilo přítomnost veřejnosti ve stravovacích provozovnách, hernách a kasinech.¹²⁰ Rovněž poukázal, že toto

¹¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, sp. zn. 6 Ao 22/2021 (č. 4272/2022 Sb. NSS), bod 42-43

¹¹⁸ § 2 odst. 7 písm. a) ZOVZ

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, sp. zn. 8 Ao 1/2021 (č. 4187/2021 Sb. NSS), bod 81; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2021, sp. zn. 5 Ao 1/2021 (č. 4204/2021 Sb. NSS), bod 34

¹²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, sp. zn. 6 Ao 22/2021 (č. 4272/2022 Sb. NSS), bod 44-48

rozhodnutí nelze obejít skrze nařízení takového opatření dle § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ. Z těchto důvodů následně NSS rozhodl o zrušení takového MO.

Dříve se vymezení působnosti dle § 69 odst.1 písm. b) ZOVZ dotkl v projednávání MO omezující právo shromažďovací, v němž odmítl, že nelze na každou osobu hledět jako na podezřelou z nákazy během pandemie covid-19, a to ještě za situace kdy probíhá pravidelné testování, neboť se jedná o významný zásah do práva shromažďovacího, tedy musí být konkrétní podezření na nákazu, což nelze činit jenom z tvrzení celosvětové pandemie, a proto MO zrušil.¹²¹ Ke shodným závěrům dospěl NSS i v projednání MO omezující provoz škol, které žákům znemožnilo osobní přítomnost (žáci MŠ a žáci 2. stupně ZŠ) nebo jiným přítomnost omezilo (rotace žáků tříd 1. stupně ZŠ). NSS shrnul, že § 69 odst. 1 písm. b) ZOVZ „je ze své povahy určen spíše k časově a místně omezeným protiepidemickým opatřením, která jsou podmíněna konkrétním podezřením na výskyt nákazy u konkrétního okruhu osob. Nejde a nemůže jít o plošný nástroj podobný tomu, jaký má po dobu nouzového stavu k dispozici vláda.“¹²² NSS odmítlo výklad, že automaticky každý žák bude pokládán za osobu podezřelou z nákazy a předmětné MO zrušil.

Posléze tyto závěry rozvedl rozšířený senát NSS, který souhlasil s tvrzením, že území ČR může být ohniskem nákazy, ale pro takové tvrzení musí být relevantní podklady, a tedy nepostačí pouhé obecné tvrzení o probíhající pandemii covid-19.¹²³ Takovými relevantními poznatky může být nekontrolovatelné šíření v rámci celé republiky, velké denní přírůstky nakažených, infekčnost viru, osoby pobývající v ohnisku nákazy se přesunou jinam, velký počet ohnisek na území ČR, s čímž by se muselo MZ vypořádat v odůvodnění, kde by poměřilo své úvahy s možnými scénáři, avšak ničeho takového MZ neučinilo.¹²⁴

Podle mého názoru poskytlo MZ velmi kreativní výklad § 69 odst. 1 písm. b) ZOVZ. První příkladem bylo, že pouze zákaz styku osob podezřelých z nákazy se týká pouze omezení cestování. Již při prvotním jazykovém výkladu písm. b) není dle mého názoru možno dojít k takovému výsledku. Je podle mě zcela evidentní, že MZ spoléhalo na to, že nikdo nebude věnovat pozornost úvodu tohoto ustanovení a nebude se tedy proti takovým opatřením bránit. Odmítnutí takového přístupu bylo zcela namístě, nelze připustit, aby správní orgán rozhodoval mimo působnost mu svěřenou zákonem, a tím docházelo k libovůli a zneužívání výkonné moci.

¹²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 11/2021 (č. 4203/2021 Sb. NSS), bod 75

¹²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2021, sp. zn. 10 Ao 2/2021, bod 45-54

¹²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, sp. zn. 4 Ao 3/2021, s. č. Rs 4278/2022, bod 47-50

¹²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, sp. zn. 4 Ao 3/2021 (č. 4278/2022 Sb. NSS), bod 47-50

Druhé vysvětlení, že během pandemie covid-19 je automaticky podezřelý každý, kdo se nachází na území státu, kde se vir vyskytuje, je nepochybně taky velmi zajímavé. Takové paušalizování není podle mého názoru správné. Rovněž nevylučuji, že může nastat situace, že ohniskem nákazy bude celá ČR, ale takové tvrzení musí být podloženo daty, které by se měly objevit v odůvodnění MO, kde budou rozebrány a nastíněn předpokládaný scénář, kdyby nedošlo k omezení styku osob. Takové paušalizování je zneužitelné i do budoucna, třeba v případě epidemie chřipky, která se vyskytuje na podzim. MZ by tak mohlo přistoupit k omezení činností vyjmenovaných v ustanovení písm. b), jenom na základě toho, že se v ČR vyskytuje epidemie chřipky, a tudíž je každý podezřelý z nákazy. Nelze připustit, aby MZ mělo přílišnou volnost v nařizování MO.

4.4.3 Soulad s procesním právem

Správní soudy se vyjadřovaly k námitce, v jaké podobě má být veden správní spis v rámci vydávání MO, lépe řečeno, co má být obsahem správního spisu. SŘ obsahuje obecnou úpravu v § 17, v němž vymezuje, co tvoří spis. Jedná se o podání, protokoly, záznamy a další písemnosti vztahující se k dané věci. ZOVZ žádné podrobnosti k vedení spisu neupravuje, toliko upravuje proces vydávání, tak že se nevyvěšuje návrh OOP a tedy nelze činit vůči němu připomínky a námitky. MZ správní spis zakládalo a obsahem bylo pouze dané MO. MS v Praze posoudil otázku vedení spisu a dospěl k názoru, že MZ není povinno vést spis vzhledem k tomu, že MO je prvním úkonem ve věci, zakládat veškeré podklady do spisu, ale je nutné, aby o to důsledněji identifikovala a aplikovala podklady v odůvodnění MO, z něž si můžou adresáti skutečnosti ověřit a nebudou-li podklady dostupné, tak také vyžádat.¹²⁵

S tímto názorem na vedení spisu, resp. s (ne)nutností zakládat podklady pro vydání MO, nesouhlasí NSS. Avšak dovedl, že tato vada nemá vliv na zákonnost MO, poněvadž při samotném přezkumu je důležité klást větší důraz na pravomoc a souladnost s hmotným právem, než se zabývat procesními aspekty, když není vedeno klasické řízení.¹²⁶ NSS při posuzování MO nařizující testování zaměstnanců vytkl MZ, že obsahem správního spisu měly být podklady zhodnocující spolehlivost antigenních testů, ale odmítl námitku navrhovatelů, že by součástí spisu měly být interní zápisy z porad.¹²⁷

Nabízí se otázka, zda by bylo možné žádat MZ o nahlížení do správního spisu. Obecně je toto právo upraveno v § 38 SŘ. Takové právo svědčí především účastníkům řízení. Podle § 174

¹²⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, sp. zn. 18 A 59/2020, bod 132-134

¹²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, sp. zn. 4 As 301/2020, bod 54

¹²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, sp. zn. 8 Ao 1/2021 (č. 4187/2021 Sb. NSS), bod 112

SŘ se na řízení podle části šesté (vydání OOP) použije první část SŘ obdobně a druhá část SŘ přiměřeně. Řízení o vydání OOP není správní řízením, jehož výsledkem by bylo správní rozhodnutí, nýbrž samostatná forma OOP, z toho tedy vyplývá, že přiměřená aplikace musí odpovídat povaze OOP.¹²⁸ Právní úprava ZOVZ na rozdíl od obecné úpravy v SŘ vylučuje podávání připomínek a námitek, poněvadž neprobíhá řízení o návrhu MO. Vydání MO je prvním úkonem ve věci, které dopadá na široký okruh osob. Na základě toho nelze aplikovat institut účastenství dle § 27 a 28 SŘ, a tedy právo nahlížet do spisu, poněvadž žádné účastenství na řízení nikomu nevzniká, jelikož žádné řízení ani neprobíhá.¹²⁹

Řádné vedení správního spisu je velmi důležité pro následný soudní přezkum. Soud přezkoumá na základě jakých podkladů došel k takovému závěru. ZOVZ nestanovuje žádné podrobnosti k vedení spisu. Obecnou úpravu ve SŘ však plně aplikovat nelze, avšak § 174 SŘ stanovuje, že se první část SŘ použije obdobně. Lze tedy využít základní zásady činnosti veřejné správy při zohlednění mimořádnosti situace pandemie covid-19. Pro vedení správního spisu jsou stěžejní zásada materiální pravdy (§ 3 SŘ) a zásada zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení. Z těchto zásad plyne, že správní orgán je povinen opatřovat si pro svá rozhodnutí podklady a nesmí svou pravomoc použít k jiným účelům než zákonem svěřeným. Se zákazem zneužití pravomoci je úzce spojen požadavek na řádný výkon správního uvážení, tedy výběru nejpriléhavějšího řešení. Orgán ochrany veřejného zdraví při řešení pandemie covid-19 musel z možností jemu svěřených v § 68 a § 69 vybrat taková opatření, která zamezí dalšímu šíření viru a zohledňovat dosavadní vývoj epidemiologické situace, včetně nových odborných poznatků týkající se infekčnosti a možnosti léčby. Lze tedy říci, že při vydávání MO bylo užito správní uvážení. Podle mého názoru je tedy nutné požadovat po MZ při vydávání MO, aby zakládal do správního spisu podklady, podle kterých vycházel a nařizoval konkrétní opatření. Neboť soud musí být schopen rozpoznat na základě jakých podkladů dospěl k takovému rozhodnutí, jinak by se jednalo o nepodložené rozhodnutí, což by poukazovalo na libovůli správního orgánu. Je tedy podle mého názoru nutné trvat na zakládání podkladů do správního spisu.

4.4.4 Soulad s hmotným právem

Nutno na začátku poznamenat, že správní soudy přistupovaly k nárokům na počátku pandemie covid-19 benevolentněji z důvodu bezprecedentnosti situace, operativnosti řízení a nedostatku odborných poznatků o onemocnění covid-19. Přičemž i v těchto rozhodnutích upozorňovaly na chyby, které MO obsahují, aby MZ mohlo do budoucí úpravy MO reflektovat

¹²⁸ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. BECK, 2020, s. 847-848

¹²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2021, sp. zn. 4 As 158/2021, bod 20-22

tyto poznatky. Avšak během pandemie došla NSS trpělivost a svůj benevolentnější přístup k MO MZ změnil. Již poukázal, že nelze omlouvat nedostatky neznalostí a mimořádností šíření covidu-19. Už uplynula nějaká doba, již existují odborné poznatky, správní soudy upozorňovaly na chyby, a tudíž je zapotřebí trvat na tom, aby MO byla řádně a smysluplně odůvodněná. Nároky na odůvodnění se zvýšily přijetím pandemického zákona, který stanovuje v § 3 odst. 2, že odůvodnění musí obsahovat „aktuální analýzu epidemiologické situace onemocnění COVID-19 a konkrétní míru rizika spojeného s vymezenými činnostmi, přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob“¹³⁰. Tento požadavek se dle § 4 pandemického zákona vztahuje i na MO vydaná podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) ZOVZ. Níže tedy představím postupný vývoj judikatury narážející na problematiku odůvodnění MO.

Správní soudy zkoumají v rámci přezkumu odůvodnění, zda je MO v souladu s hmotným právem a také jestli je taková regulace přiměřená. Řádné odůvodnění představuje ochranu před libovůlí správního orgánu a odpovídá principu práva na spravedlivý proces, a také výkon veřejné správy musí být postaven na argumentech ne na autoritě,¹³¹ což tvoří základní východiska pro odůvodnění MO. V odůvodnění „nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“¹³²

MS v Praze se zabývalo MO, které nařizovalo nošení ochrany dýchacích cest dle § 69 odst. 1 písm. i). MS v Praze předeslal, že nezpochybňuje významnost MO pro rychlou a operativní reakci na pandemii covid-19, což do určité míry může omlouvat stručnost odůvodnění. Ovšem nelze v demokratickém právním státě zcela rezignovat na vyžadování řádného odůvodnění. MS v Praze k potřebě odůvodnění poznamenal, že „čím větší má totiž správní orgán prostor pro vlastní úvahy, tím více pozornosti by měl věnovat přesvědčivosti a adresnosti odůvodnění, aby bylo zřejmé, že jeho závěry jsou výsledkem věcného (kompetentního) posouzení a aby zbytečně nezavdával důvod k případným pochybnostem o podloženosti svých závěrů, skutečných motivech svého postupu či snad o vlivu politických zájmů.“¹³³ Lze připomenout i dřívější rozhodnutí MS v Praze, ve kterém poukazuje, že s vývojem epidemie bude růst nárok na kvalitu a zpracování odůvodnění, neboť „lze předpokládat vyšší informovanost ministerstva

¹³⁰ § 3 odst. 2 zák. č. 94/2021 Sb., pandemický zákon

¹³¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, sp. zn. 18 A 22/2020, bod 69

¹³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. 1 Ao 3/2008

¹³³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, sp. zn. 18 A 59/2020, bod 141

o hrozících rizicích i o něco nižší potřebu rychlých reakcí.“¹³⁴ To znamená, že s postupným vývojem epidemie se již nelze vymlouvat na mimořádnost situace. MS v Praze se již zabýval MO nařizující nošení ochrany dýchacích cest, přičemž v předchozím případě vytknul MZ všechny nedostatky, které odůvodnění mělo, avšak ke zrušení MO nepřistoupil, poněvadž návrh na zrušení měl velmi nízkou úroveň a nenamítal proti MO žádné konkrétní důvody pro zrušení. I v rámci projednání kasační stížnosti proti tomuto rozhodnutí vytkl NSS chyby, kterými odůvodnění trpělo, ale přesto MO nezrušil.¹³⁵

MS v Praze ovšem konstatoval, že MZ vůbec nereflektovalo své chyby, a nadále v nich pokračuje, resp. je ještě více prohlubuje. MZ nedostatečně vysvětluje, jaký je přínos roušek pro ochranu před covid-19 a zdůvodnění výjimek., jaké jsou zdravotní rizika při nošení, a také nedostatečné vypořádání s vývojem epidemiologické situace v ČR. V nynějším případě se opět nezabýval zdravotními riziky nošení roušek, absentuje zdůvodnění nutnosti takového opatření v takovém rozsahu či odůvodnění výjimek. Kdyby správní soudy netrvaly na řádném odůvodnění, tedy takovém které by poskytovalo vysvětlení pro přijetí dané úpravy na základě odborných podkladů, tak by to vedlo k tomu, „že by buď soudy poskytovaly správním orgánům "bianco šek" v jejich konání, nebo by musely za odpůrce potřebnost přijatých opatření k námitkám dotčených adresátů samy domýšlet, samy odůvodňovat.“¹³⁶ MS v Praze vytýkal MZ, že s odbornými podklady pracuje velmi ledabyle, jelikož pouze poskytne internetové odkazy, nadto některé v angličtině. MZ vůbec v odůvodnění nepoužívá odborné podklady, aby podpořilo svou argumentaci pro zavedení konkrétního opatření nebo pro lepší porozumění proč bylo takové opatření zavedeno, a také aby bylo přezkoumatelné a transparentní.

NSS v rámci přezkumu odůvodnění MO zohlednil nově přijatou úpravu v pandemickém zákoně s níž se plně ztotožnil. Poznamenal, že požadavek na kvalitní odůvodnění nutí správní orgán k úvaze, zda taková úprava je nutná v takové rozsahu nebo proč dané činnosti mají výjimku. NSS považuje požadavek na kvalitní odůvodnění nutný i z toho důvodu, že je řízení o vydání OOP oproti obecné úpravě ochuzeno o možnost připomínek a námitek, čímž je vyloučena možnost obrany předtím než je vydáno MO.

NSS projednával MO nařizující povinné testování zaměstnanců antigenním testem na pracovišti. Dospěl k závěru, že odůvodnění nesplňuje předpoklady stanovené v zákoně a z tohoto důvodu je nezákonné. Druhý požadavek pandemického zákona, posouzení konkrétní míry rizika, MO již neobsahovalo. Např. se MZ mělo zabývat u povinnosti zaměstnance opustit

¹³⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020, sp. zn. 10 A 35/2020, bod 62

¹³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, sp. zn. 4 As 301/2020, bod 61 -64

¹³⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, sp. zn. 18 A 59/2020, bod 150

pracoviště v případě pozitivního antigenního testu, na kolik je rizikové setrvání takového zaměstnance na pracovišti přes další nařízená epidemiologická opatření nebo zohlednění situace, kdy vykonává práci mimo pracovní kolektiv. Rovněž se měl zabývat prokazatelností, resp. spolehlivostí testu, a to v případě, že je prováděno laickou veřejností a ne proškolenými osobami. Poslední bod posouzení přiměřenosti zásahu není v odůvodnění také zmíněn. MZ vůbec neidentifikovalo práva do kterých je zasaženo. Z těchto shora uvedených důvodů nedostatečného odůvodnění přistoupil NSS ke zrušení MO pro nezákonnost.

NSS k tomuto obecně poznamenal pro další judikaturní vývoj – „Dospět k závěru, že chybějící nebo nedostatečné odůvodnění přesto nezpůsobuje nezákonnost vydaného opatření, by mělo být vymezeno pro výjimečné případy. Například by se jednalo jednoznačně o obecně známé skutečnosti nebo by trvání na odůvodnění mělo zcela formální ráz. Nejvyšší správní soud si je také samozřejmě vědom obecné povahy regulace prováděné mimořádným opatřením a toho, že u tohoto typu regulace nikdy nelze domyslet všechny možné zásahy do práv a oprávněných zájmů adresátů. Základní a zjevné zásahy však zohledněny být musí. I při zohlednění všech specifík vydávaných mimořádných opatření nemůže odpůrce na některou ze zákonných náležitostí odůvodnění zcela rezignovat.“¹³⁷

NSS v případě MO nařizující nošení roušek vytýkal MZ, že v rámci odůvodnění se nevypořádává s mírou rizik u jednotlivých skupin, např. se nezabývá osobami, které onemocněly již prodělaly a mají protilátky nebo kteří jsou již očkovaní, nezohledňuje věkové skupiny, a také se nevypořádal s navýšením nároků na kvalitu ochrany (z chirurgických roušek na respirátory) nebo s možnou škodlivou hrozbou zdravotních rizik způsobující dlouhodobé nošení ochrany dýchacích cest. Z těchto důvodů uvedených výše a na základě dosavadní judikatury prohlásil napadené MO za nezákonné, poněvadž jej nelze přezkoumat.¹³⁸

Ke stejnému závěru došel NSS v projednávání obsahově shodného mimořádného opatření, ve kterém mu rovněž vytýkal stejné chyby, jako např. nevypořádání se s navýšenou kvalitou ochrany a tím, že ji osoby musí nosit kdekoli mimo své bydliště bez ohledu na frekvencovanost daného místa. NSS nevyklučuje aplikaci principu předběžné opatrnosti, tedy brát v potaz ty nejhorší možné scénáře z těch, co mohou nastat, ale nelze připustit, aby hrozba pandemie covid-19 byla jediným měřítkem pro úpravu obsaženou v MO.¹³⁹ V odůvodnění musí být vyhodnoceno epidemiologické riziko u daných činností, zda je lze podstoupit nebo je nutno je

¹³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, sp. zn. 8 Ao 1/2021 (č. 4187/2021 Sb. NSS), bod 101-107

¹³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, sp. zn. 7 Ao 6/2021, bod 71

¹³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2021, sp. zn. 10 Ao 12/2021, bod 37

omezit a jakým způsobem. Z toho tedy vyplývá, že obsahem odůvodnění MO, mělo být vysvětlení proč je nutné přistoupit k ochraně dýchacích cest, z jakého důvodu je to nutné ve vymezených situacích požívat ochranu dýchacích cest a poměření použití dýchacích cest a možnými riziky při jejich používání.¹⁴⁰ NSS v pořadí třetím rozhodnutí týkající se opatření ochrany dýchacích cest vytkl, kromě již vytýkaných a stále se opakujících pochybení, že MZ kopíruje stále shodné odůvodnění z předchozích MO vůči kterým se správní soudy vyjádřily, že jsou nezákonné pro nepřezkoumatelnost. V závěru svého rozhodnutí NSS upozornil MZ, že do budoucna, pokud nadále nebude respektovat rozhodnutí soudu, bude NSS přistupovat k rušení MO k právní moci rozsudku nebo zpětně ke dni nabytí účinnosti MO. Poněvadž „v právním státě není možné, aby moc výkonná nerespektovala jasně vyjádřený názor soudu a kladla překážky moci soudní při dbání na dodržování zásad demokratického právního státu, který je založen na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Soud nicméně nemůže nečinně přihlížet tomu, že jsou jeho rozhodnutí odpůrcem systematicky ignorována, a v rámci svých možností proto musí učinit maximum, aby důsledkům takové praxe odpůrci zamezil.“¹⁴¹

Nejproblematictější aspektem MO bylo odůvodnění. Správní soudy vzaly v potaz situaci, za které jsou MO vydávána, tedy že reagují na nenadálý vývoj epidemie či zahlcení zdravotnického aparátu. Avšak ani za takové situace není možné rezignovat na ochranu práv a svobod osob. Předpokladem dobrovolného dodržování je pochopitelné, resp. smysluplné vysvětlení potřebnosti a nezbytnosti takového zásahu do práv dotčených osob. Nebude-li toto naplněno, osoby se takovými MO nebudou dobrovolně řídit, poněvadž je budou považovat za libovůli správního orgánu. MZ má v právní úpravě ZOVZ velký prostor pro správní uvážení. Ale jak už správní soudy zcela správně poznamenaly, čím větší je prostor pro rozhodování, tím větší nárok je potřeba klást na odůvodnění proč bylo takové řešení zvoleno. Osoby se musí dozvědět z jakého důvodu byl zvolený takový způsob a rozsah opatření nebo proč nebyl použit méně omezující. Samozřejmě tento požadavek je nutný i pro případný soudní přezkum, aby správní soud mohl posoudit, zda MZ jednalo v mezích svěřených zákonem a nezneužilo svou pravomoc.

Nelze připustit ledabylý přístup MZ k vydávání MO, který i přes četné výtky správních soudů nevyvinul snahu o nápravu a v chybném postupu pokračoval, nadto zcela arogantně vůči soudní moci kopíroval odůvodnění z MO, která byla zrušena pro nepřezkoumatelnost, to tedy považuji v právním státě za zcela nepřijatelné. Tímto postupem kladl překážky soudní moci v přezkumu MO, neboť soudy nemohly přes tyto vady přistupovat většinou k posouzení

¹⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2021, sp. zn. 10 Ao 12/2021, bod 37

¹⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2021, sp. zn. 8 Ao 17/2021, bod 41-42

proporcionality zásahu do základních práv. Správní soudy v dobrém úmyslu zvolily z počátku benevolentnější (shovívavější) přístup k nárokům na odůvodnění MO, z důvodu neznalosti a flexibilního vývoje epidemiologické situace, a s tím spojeného nedostatku času na odůvodnění. Poněvadž MZ využilo prostoru (dobrého úmyslu soudní moci), a zneužilo jej k tomu, že v odůvodnění se pouze odvolávalo na své zaklínadlo, resp. obecné tvrzení – hrozba pandemie covidu-19 a myslelo si, že je dostatečným odůvodněním pro přijímání MO.

Vzhledem k tomu, že se MO MZ dotkla bezprostředně všech osob na území ČR, je o to silnější důvod trvat na řádném odůvodnění. Veřejnost se nemůže k návrhu vyjádřit prostřednictvím připomínek a námitek, jako u běžného OOP, a schvaluje jej pouze MZ, je to další důvod vyžadovat odůvodnění, pro lepší kontrolu nad počínáním MZ. Samotný požadavek na řádné odůvodnění nutí MZ nad přijímaným opatřením přemýšlet, proč je přijímáno takové opatření, proč jsou takové výjimky, atd. Rovněž by se při řádném odůvodnění odhalily chyby, nesrozumitelnost a nelogičnost přijímaných opatření. Příkladem může být MO, která stanovuje „*S účinností ode dne 25. května 2020 od 00:00 hod. do odvolání tohoto mimořádného opatření se zakazuje konzumovat potraviny včetně nápojů na veřejnosti v místě jejich prodeje nikoli v nezbytně nutných případech pro potřeby nezbytného občerstvení, jedná-li se o potraviny určené k bezprostřední konzumaci, a v takovém případě pobývat za účelem jejich konzumace od prodejny, výdejového okénka apod. méně než 10 metrů.*“¹⁴²

MZ mělo při svém počínání dostatek času se seznámit s kritikou na MO z judikatury i od odborné veřejnosti. Sama judikatura NSS poskytla základní vodítka jak by mělo být provedeno odůvodnění MO.

Ve světle výše uvedeném, je proto nutné trvat na řádném odůvodnění MO, aby se předcházelo libovůli správního orgánu, poskytovalo odpovědi na základní otázky pro zavedení takové úpravy a stalo se tím legitimní pro širokou veřejnost. Také řádné odůvodnění představuje nezbytný požadavek na počínání správního orgánu v demokratickém právním státě, poněvadž jinak by porušovalo základní hodnoty zakotvené v Ústavě a LZPS. Do budoucna je nutné nastavit požadavky na odůvodnění i v ZOVZ. Inspirací by mohla být právní úprava v pandemickém zákoně.

¹⁴² KILIAN, Vojtěch. Mimořádná opatření. [online], Právní prostor, 26. 5. 2020. [cit. 13. února 2023] Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/aktuality/mimoradna-opatreni>

5. Mimořádná opatření MZ podle pandemického zákona

V této kapitole je zpracována jedna ze stěžejních částí této práce. Zaměřím se na povahu MO podle pandemického zákona, zda naplňuje povahu OOP. Rozeberu specifika právní úpravy pandemického zákona, přičemž upozorním na odlišnosti, a také na vztah k souvisejícím zákonům. Dále se zaměřím na soudní přezkum MO a analýzu judikatury k této problematice. Rovněž poukážu na nejproblematictější vady MO, které se v průběhu vydávání těchto opatření opakovaně vyskytovaly. MO výrazně zasahovaly do práv a svobod adresátů, z toho důvodu je potřeba zkoumat, jak k této vymezené pravomoci a působnosti přistupovalo MZ, a jak účinná byla obrana proti těmto opatřením.

5.1 Právní úprava v pandemickém zákoně

Dne 27. 2. 2021 nabyl účinnosti zák. č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatření při epidemii onemocnění COVID-19. Jedná se o ad hoc zvláštní právní úpravu, která poskytuje nástroje pro boj s epidemií covid-19. Tímto byly doplněny dosavadní nástroje svěřené orgánům ochrany veřejného zdraví ZOVZ. Jedním z důvodů přijetí byl nedostatečný rozsah nástrojů v ZOVZ pro boj s epidemií. Pandemický zákon byl přijat na omezenou dobu, a tedy účinnosti pozbyl dne 30. 11. 2022.

V § 1 odst. 2 pandemického zákona je upraven vztah k ZOVZ, z čehož vyplývá, že pandemický zákon je zvláštní právní úpravou k ZOVZ, jsou ve vztahu subsidiarity. Nutno podotknout, že užití ZOVZ není pandemickým zákonem nijak omezeno, což ostatně deklaruje i důvodová zpráva k pandemickému zákonu, ve které je uvedeno, že „postup podle zákona o ochraně veřejného zdraví však tímto zákonem není vyloučen, to znamená, že mimořádná opatření budou nadále vydávána i podle zákona o ochraně veřejného zdraví, a to podle toho, co bude třeba mimořádným opatřením regulovat.“¹⁴³ Současné užití obou zákonů kritizuje část odborné veřejnosti, která se domnívá, že takový postup odporuje principu právní jistoty, když je přijat ad hoc zákon pro boj s epidemií.¹⁴⁴

5.1.1 Stav pandemické pohotovosti

Pandemický zákon v § 1 odst. 3 zakotvil nový mimořádný stav – stav pandemické pohotovosti, v pořadí pátý. V ústavním zákoně o bezpečnosti nalezneme tři mimořádné stavy a jeden mimořádný stav je zakotven v krizovém zákoně. Jedna ze záruk nastavené tímto zákonem je, že mimořádná opatření mohou být stanovována pouze v době vyhlášení stavu

¹⁴³ Důvodová zpráva k zákonu č. 94/2021 Sb., obecná část, s. 11.

¹⁴⁴ KYSELA, Jan, ŘEPA, Karel a kolektiv. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, s. 43-44

pandemické pohotovosti dle § 2 odst. 4 pandemického zákona a ukončením tohoto mimořádného stavu pozbývají platnosti. Současně s nabytím účinnosti pandemického zákona byl vyhlášen i stav pandemické pohotovosti. V § 1 odst. 3 pandemického zákona je zakotvena parlamentní kontrola nad vydáváním MO, neboť usnesením Poslanecké sněmovny lze ukončit, příp. i obnovit, stav pandemické pohotovosti. Tímto ustanovením je posílena legitimita MO, neboť v případě nesouhlasu většiny v poslanecké sněmovně může být mimořádný stav zrušen. K přijetí usnesení Poslanecké sněmovny je dle § 70 odst. 2 zák. č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců.

Komentář k pandemickému zákonu demonstruje záruky, vzájemné vyvážení brzd a protivah, na příkladu, že vláda by požádala o zrušení stavu pandemické pohotovosti, avšak nebylo by jí vyhověno Poslaneckou sněmovnou, ale k vydání MO by stejně dojít nemohlo, poněvadž k vydání MO je nutný souhlas vlády dle § 3 odst. 3 pandemického zákona.¹⁴⁵ Usnesení o ukončení či obnovení stavu pandemické pohotovosti se vyhláší ve Sbírce zákonů, další požadavky jako např. vyhlášení v hromadných sdělovacích prostředcích jako v krizovém zákoně již stanoveny nejsou.

Právě nový mimořádný stav, stav pandemické pohotovosti, byl jedním z důvodů uplatňovaných pro tvrzení protiústavnosti pandemického zákona. Druhým důvodem bylo namítání procesního postupu Poslanecké sněmovny, která přijala pandemický zákon ve stavu legislativní nouze. NSS však nedospěl k závěru protiústavnosti pandemického zákona a tedy nepředložil ÚS tuto otázku ke zodpovězení dle čl. 95 Ústavy. NSS neshledal legislativní proces vadným, poněvadž stav legislativní nouze byl dle něj důvodným. Vzhledem k velkému nárůstu počtu nakažených onemocnění covid-19, čímž je výrazně zasahováno do zdraví a života lidí, potažmo do fungování celé ČR.¹⁴⁶ Ani druhou námitku nového mimořádného stavu neshledal NSS protiústavní, neboť stav pandemické pohotovosti není jediný, který není zakotven v ústavním pořádku ČR.¹⁴⁷ Posléze se i ÚS na návrh senátorů zabýval ústavností pandemického zákona. Dospěl k závěru, že legislativní proces přijímání pandemického zákona nebyl zatížen vadou a úprava MO v § 2 projde testem proporcionality, tedy pandemický zákon není protiústavní.¹⁴⁸

Souhlasím se závěry NSS a ÚS, avšak neodpustím si kritiku vlády a zákonodárců, neboť první návrh pandemického zákona byl vládě předložen 7. 5. 2020. Jelikož se začala epidemie

¹⁴⁵ HEJČ, David, SVOBODA, Tomáš. *Zákon o mimořádných opatření při epidemii onemocnění COVID-19. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 17

¹⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, sp. zn. 8 Ao 1/2021 (č. 4187/2021 Sb. NSS), bod 55

¹⁴⁷ Tamtéž

¹⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 20/21, bod 118

covidu-19 postupně uklidňovat, ubýval počet nových případů, naznala vláda, že není potřeba přijímat novou úpravu pro boj s epidemií. Avšak na podzim se situace začala obracet a během Vánoc vyvrcholila málem až ke kolapsu zdravotnictví. Tedy bylo potřeba opět přijmout nový právní rámec pro boj s epidemií, avšak bylo již za „pět minut dvanáct“, tudíž bylo potřeba zvolit stav legislativní nouze a provizorní úpravu pro likvidaci covidu-19. Kdyby vláda nepřistupovala k situaci ledabyle, mohla mít dostatek času na systémovou úpravu pro zakotvení právního rámce pro boje s epidemiemi.

5.1.2 Právomoc a podmínky pro vydání MO

Právomoc vydávat MO podle pandemického zákona je svěřena MZ a krajským hygienickým stanicím dle § 2 odst. 1 pandemického zákona. Kdo má oprávnění vydávat jménem MZ MO, tedy zda hlavní hygienik či ministr zdravotnictví, byl řešen v rámci opatření podle ZOVZ (viz výše). Ke shodným závěrům dospěly správní soudy i pro opatření podle pandemického zákona.¹⁴⁹ Oprávnění vydávat jménem MZ MO má ministr zdravotnictví.

V tomto ustanovení je rovněž upraven účel za kterým mohou být MO vydávána, jedná se o likvidaci epidemie covid-19 nebo nebezpečí jejího vzniku. To znamená, že vydá-li příslušný správní orgán MO mimo tento účel, bude postupovat ultra vires, a tato vada může dosáhnout až nicotnosti.¹⁵⁰ Správní soudy při přezkumu, tedy budou klást nároky na MO, aby účel směřoval přímo k likvidaci či ochraně před epidemií covidu-19.

Účinnost MO nabývá 4 dnem ode dne vyvěšení na úřední desce, avšak může být okamžik nabytí účinnosti upraven i odlišně dle § 3 odst. 6 pandemického zákona.

K vydání MO podle § 2 odst. 2 pandemického zákona je zapotřebí předchozího souhlasu vlády dle § 3 odst. 3 pandemického zákona. Jedná se o další z pojistek proti libovůli správního orgánu a k posílení legitimacy MO. Vláda má povinnost dle § 3 odst. 5 pandemického zákona zveřejnit na svých internetových stránkách a hromadných sdělovacích prostředcích usnesení, kterým souhlasila či nesouhlasila s vydáním MO. NSS dovedil ve své judikatuře, že by bylo vhodné, aby souhlas vlády byl založen ve správním spise k MO.¹⁵¹ Jinak veškeré závěry učiněné pro vedení správního spisu pro MO podle ZOVZ správní soudy zcela aplikovaly i na MO podle pandemického zákona.

Problematikou předchozího souhlasu se NSS zabýval ve věci souhlasu vydaného ex post. Pandemický zákon umožňuje následný souhlas v § 3 odst. 4, avšak existuje-li nebezpečí

¹⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 2/2021, bod 65

¹⁵⁰ HEJČ, David, SVOBODA, Tomáš. *Zákon o mimořádných opatření při epidemii onemocnění COVID-19. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 26

¹⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, sp. zn. 7 Ao 6/2021, bod 42

z prodlení. NSS odmítl směšování obou postupů do jednoho. „Nebot' u předchozího souhlasu si vláda může na ministerstvu vynutit úpravu návrhu mimořádného opatření, zatímco u následného schválení je postavena před volbu "všechno nebo nic", nemluvě o změně kontextu a odlišných důsledcích, právních i politických. Zákodárce záměrně nastavil odpovědnostní vztahy mezi MZ a vládou v době pandemické pohotovosti tak, že vláda má předběžně schvalovat záměry navrhovaných opatření, nikoli být odpůrcem stavěna do situace, kdy již vydané opatření musí schvalovat dodatečně a pod tlakem okolností.“¹⁵²

Z toho lze vyvodit, že nelze výjimku využívat svévolně, MZ musí zvážit použití této výjimky, a také náležitě odůvodnit, proč přistoupila k takovému postupu. Trvání na požadavcích zákonného postupu a případných výjimkách z něj je zcela nutné, jinak by důvod pro přijetí takové úpravy ztratil zcela smysl. V případě, že by nebyl takový postup odmítnut, vedlo by to k tomu, že by MZ nemuselo vyžadovat předchozí souhlas a vědělo by, že to může zhojit následným souhlasem vlády, což by vedlo k obcházení zákonné úpravy. Avšak právě předchozí souhlas byl zakotven jako pojistka proti libovůli správního orgánu, neboť MO je výrazně zasahováno do základních práv a svobod, tedy tento požadavek má vést k větší proporcionalitě. Nepochybně také k vyšší legitimitě, neboť jej musí schválit kolektivní orgán.

MO mají stanovenou právní formu OOP dle § 3 odst. 6 pandemického zákona. Právní forma je shodná s MO vydávaných podle ZOVZ, rovněž i to, že jsou vydávány bez řízení o návrhu, tudíž nelze uplatňovat připomínky a námítky. Lze tudíž plně odkázat na závěry v podkapitole povaha MO podle ZOVZ (viz výše).

Některé zkušenosti z předchozích MO podle ZOVZ se promítly do pandemického zákona. Velmi častým důvodem pro vyslovení nezákonnosti bylo neúplné či nedostatečné odůvodnění, proto zákonodárce stanovil povinnost přiměřenosti a nezbytnosti výslovně v § 3 odst. 1 pandemického zákona a na to navazující povinnost přezkumu nejméně jednou za 2 týdny dle § 3 odst. 7 pandemického zákona.

5.2 Soudní přezkum

5.2.1 Aktivní procesní legitimace

K přístupu k soudu hraje významnou roli aktivní procesní legitimace. Pandemický zákon žádnou speciální úpravu pro aktivní procesní legitimaci nestanovuje, tudíž je nutné aplikovat obecnou úpravu ve SŘS. Závěry učiněné v této otázce pro MO podle ZOVZ lze užít i pro MO

¹⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 11/2021 (č. 4203/2021 Sb. NSS), bod 22

podle pandemického zákona. Avšak je třeba vyjasnit dílčí otázku, neboť v rámci judikatury vznikly dvě větve.

První větev, která vyžaduje pro aktivní procesní legitimaci přímý a bezprostřední vztah napadené regulace a dotčení subjektivních práv. NSS odmítl výklad, který by umožňoval každému potencionálnímu zákazníkovi domáhat se zrušení MO, neboť by se jednalo o *actionis popularis*, je nutné trvat na přímém a nezprostředkovaném vztahu, který není mezi regulací podnikatelské činnosti a právní sférou zákazníka.¹⁵³

Avšak v rámci přezkumu MO zakazující vstup cizinců na území ČR došel třetí senát k odlišnému závěru (druhá větev). Navrhovatelkou byla majitelka jazykové školy poskytující jazykové kurzy pro cizince. Právní sféra navrhovatelky byla dotčena zprostředkovaně a přímo byla zasažena právní sféra cizince. NSS došel k závěru, že požadavek přímého dotčení nevyplývá z § 101a SŘS, ani z dosavadní judikatury týkající se územního plánu, kde lze výjimečně přiznat aktivní procesní legitimaci vlastníku nemovitosti nacházející se mimo území upravené územním plánem, avšak dotčen tímto územním plánem např. sousedící pozemek. Navrhovatelka přesvědčivě vyložila, jak je logicky a myslitelně dotčena na svém právu na podnikání, sic zprostředkovaně, což NSS považoval za dostačující, neboť lpění na přímém uložení povinnosti omezují okruh osob, které se mohou domáhat soudní ochrany.¹⁵⁴ Dalším příkladem je i rozsudek NSS, ve kterém uznal aktivní procesní legitimaci Svazu léčebných lázní.¹⁵⁵

Posléze se otázkou aktivní legitimace pro podávání návrhu na zrušení MO zabýval i ÚS, který odmítl rozdílnou rozhodovací praxi NSS. „Podle Ústavního soudu je výkladem respektujícím právo na soudní přezkum takový výklad, podle kterého znemožňuje-li opatření obecné povahy faktickou realizaci obsahu dvoustranného (či vícestranného) právního vztahu, je nutné připustit aktivní procesní legitimaci všem stranám tohoto (potenciálního) právního vztahu, nejenom té, které byla uložena povinnost, nýbrž i straně, které bylo v důsledku uložení takové povinnosti odňato právo se něčeho domáhat.“¹⁵⁶ Nutno ovšem trvat na určité kvalitě zásahu v souvislosti s MO, neboť aktivní procesní legitimace nemůže být bezbřehá.

Lze souhlasit s ÚS, že přísnější výklad znemožňuje domáhat se ochrany subjektivních práv osob, kterým nebyla přímo uložena povinnost, avšak zcela evidentně jsou tímto MO významně dotčeni. Nelze tedy připustit, aby formulace a větná skladba MO určovala, kdo je aktivně

¹⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, sp. zn. 6 Ao 22/2021 (č. 4272/2022 Sb. NSS), bod 20-21

¹⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, sp. zn. 3 As 2/2021, bod 34-40

¹⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, sp. zn. 1 Ao 4/2021, bod 42

¹⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21, bod 27

procesně legitimovaný, poněvadž by to vedlo k posílení libovůle správního orgánu a potažmo i porušení čl. 3 odst. 1 LZPS.

Tento přístup promítl do své judikatury i NSS, kde např. dospěl k naplnění podmínky aktivní procesní legitimace u zákazníka (návštěvníka).¹⁵⁷

5.2.2 Věcná příslušnost soudu a lhůta k podání návrhu

Pandemický zákon na rozdíl od úpravy v ZOVZ a SŘS upravuje věcnou příslušnost odlišně. Věcná příslušnost je upravena v § 13 odst. 1 pandemického zákona, ve kterém je stanoveno, že k projednání návrhu MO podle § 2 odst. 2 či MO podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) ZOVZ vydané ve stavu pandemické pohotovosti MZ za účelem likvidace či ochrany před epidemií covid-19 je příslušný NSS. Nebudou-li naplněna všechna kritéria je příslušný k projednání návrhu krajský soud. Kritérium stavu pandemické pohotovosti musí být posuzováno ve vztahu k vydání daného MO, tedy zda bylo napadené opatření vydáno v období stavu pandemické pohotovosti, jiný výklad by vedl k nahodilému přesouvání věcné příslušnosti.¹⁵⁸ Tímto ustanovením je omezen dvojinstanční přezkum ve správním soudnictví, nadto je i zkrácena lhůta pro podání návrhu na 1 měsíc ode dne, kdy předmětné MO nabylo účinnosti.

Taková právní úprava umožní rychlejší přezkum vrcholným soudem, navíc vymezená MO pro přezkum NSS mají celostátní povahu, mají tedy blíže k podzákonné normotvorbě, je ústavně souladnější přesun věcné příslušnosti k NSS. Lhůta 1 měsíce je naproti obecné 1 leté lhůtě výrazným zkrácením. „Smyslem této lhůty je totiž jakási koncentrace všech návrhů na zrušení téhož opatření obecné povahy do jednoho časového úseku, aby adresáti, na něž napadené opatření obecné povahy dopadá, mohli být v určité právní jistotě, že toto opatření nebude později soudem zrušeno. Současně však musí být jeho adresátům zachován přístup k soudu, aby nedošlo k odepření spravedlnosti.“¹⁵⁹

Vzhledem k předpokladu velkého nárůstu počtu nových návrhů na zrušení MO, zakotvil zákonodárce možnost institut zjevné neopodstatněnosti v § 13 odst. 3 pandemického zákona. Institut zjevné neopodstatněnosti poskytuje možnost redukce nových návrhů, jako ochranu před zahlcením, a tím poskytuje prostor pro vyrovnání tlaku na NSS. Pojem zjevná neopodstatněnost bude představovat situaci, „kdy bude prima facie jasné, že podaný návrh nemůže být úspěšný, neboť půjde o skutkově i právně jednoznačnou věc, v níž právní závěr vyplývá z textu zákona bez potřeby interpretace. Podobná je i situace, kdy se Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací

¹⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2023, sp. zn. 8 Ao 4/2022, bod 21 -23

¹⁵⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2021, sp. zn. 7 Ao 1/2021, bod 7

¹⁵⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2021, sp. zn. 5 Ao 20/2021, bod 5

praxi již obdobnou věcí zabýval a rozhodl zamítavým rozsudkem. Neshledá-li soud důvod pro odchýlení se od svého předchozího právního názoru.“¹⁶⁰

Výše zmíněné odlišné aspekty soudního přezkumu můžou navazovat dojem rizika ohrožení práva na přístup k soudu. Je však nutné přihlédnout k situaci, za které jsou vydávána. Mimořádná situace si žádá rychlá rozhodování. Vzhledem k tomu, že MO způsobují zásahy do základních práv a svobod a mají povětšinou celostátní působnost, tak lze předpokládat velký počet návrhů na přezkum MO. Kdyby právní úprava nezakotvila institut zjevné neopodstatněnosti zcela určitě by došlo k zahlcení NSS, a ten by nemohl plnit svou úlohu ochrany subjektivních práv adresátů MO v adekvátním čase. Jedním ze základních právních principů je nepochybně rozhodování bez průtahů (čl. 38 LZPS) a zásada rychlosti. Rovněž omezení lhůty lze kvitovat z důvodu právní jistoty, neboť jsou-li pochybnosti o zákonnosti MO, je zapotřebí je potvrdit nebo odmítnout, co nejdříve. S ohledem na výše uvedené se tedy domnívám, že specifika soudního přezkumu MO podle pandemického zákona byla nastavena správně, při zohlednění mimořádnosti situace.

Vzhledem k rychlé obměně MO a na to navazující problém při soudním přezkumu, rozhodl se zákonodárce v § 13 odst. 4 pandemického zákona zakotvit možnost pokračovat v řízení i přes to, že MO pozbylo platnosti a správní soud tedy může deklaratorním výrokem prohlásit nezákonnost MO, překročení pravomoci a působnosti nebo rozpor s procesním postupem. S ohledem na tyto vady, které může správní soud prohlásit v deklaratorním výroku, je nutné, aby účinek prohlášení byl erga omnes, neboť takové vady se dotýkají všech adresátů MO.¹⁶¹ Což znamená, že podal-li někdo další návrh na zrušení MO, u kterého byla už nezákonnost vyslovena, dojde „materiálně k vyprázdnění předmětu řízení, neboť žádný navrhovatel by již nemohl dosáhnout lepšího výsledku, než je právě již dříve učiněné prohlášení nezákonnosti s účinky erga omnes.“¹⁶² Jedná se o další ochranu správních soudů před zahlcením rozhodovací kapacity. Je naprosto zbytečné, aby správní soudy rozhodovaly v obdobných případech znovu o nezákonnosti MO. Principem správního soudnictví je zásada hospodárnosti řízení, z čehož vyplývá, že nemůže-li osoba dosáhnout lepšího výsledku, není nutné, aby se řízení vůbec vedlo, a správní soud rozhodne dle §46 odst. 1 písm. a) SŘS o odmítnutí návrhu.

5.2.3 Působnost MO

Z právní úpravy jednotlivých MO zakotvených v § 2 pandemického zákona je si možné povšimnout, že zákonodárce rozlišuje tři intenzity zásahu, a to omezení, zákaz a stanovení

¹⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2021, sp. zn. 5 Ao 2/2021 (č. 4211/2021 Sb. NSS), bod 11

¹⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2021, sp. zn. 8 Ao 9/2021 (č. 4220/2021 Sb. NSS), bod 8

¹⁶² Tamtéž, bod 9

podmínek. V aplikační praxi vyvolala tato terminologie nejasnosti, na které reagoval NSS takto: „Odpůrce nemůže volně zaměňovat pojmy používané pandemickým zákonem, obzvláště je třeba se ohradit vůči nesprávnému používání a zaměňování pojmů za situace, v níž lze sice pro konání nějaké akce stanovit podmínky, avšak již není možné omezit její konání nebo ji zakázat. Není přípustné, aby odpůrce absenci zmocnění pro vydání omezení či zákazu určité činnosti obcházel stanovením takových podmínek, které v důsledku způsobí nemožnost danou činnost vykonávat (např. že fakticky zakáže výkon podnikání v podobě poskytování služeb veřejnosti tím, že veřejnosti zcela zakáže přítomnost v provozovně nebo pro ni předepíše nesplnitelné podmínky).“¹⁶³ Příkladem takového opatření byl úplný zákaz přístupu veřejnosti na konané akce (veletrhy), což představovalo de facto zákaz dané podnikatelské činnosti, neboť konat veletrhy bez veřejnosti je pošetilé.¹⁶⁴ Termínem omezení mohou být činnosti pouze částečně upraveny, ne úplně vyloučeny jako u zákazu, kdežto u termínu stanovení podmínek nedochází ani částečně k regulaci činnosti, ale osobám jsou stanoveny nové povinnosti.¹⁶⁵ Příkladem stanovení podmínek může být dezinfekce rukou před vstupem do provozovny či rozestupy, omezení může být kupříkladu stanovení nákupních hodin pro seniory, a uzavření obchodů bude představovat zákaz.

S výběrem konkrétního termínu a tím i určení obsahu MO z možností nabízených zákonnou úpravou úzce souvisí správní uvážení. Správní uvážení dává správnímu orgánu prostor pro výběr nejvhodnějšího rozhodnutí dle uvážení. Správní uvážení má své limity, ať už v samotném zákoně svěřující správnímu orgánu tuto pravomoc, tak v účelu zákona, zde likvidace nebo ochrana před epidemií covid-19, či v principu zákazu libovůle.

Níže se budu zabývat věcnou působností jednotlivých MO podle § 2 odst. 2 pandemického zákona. Poukážu toliko na základní východiska k jednotlivým opatřením, nebude se jednat o analýzu jednotlivých opatření.

Omezení veřejné dopravy nebo stanovení podmínek jejího provozování, je zakotvena v § 2 odst. 2 písm. a) pandemického zákona. Smyslem tohoto MO bylo nepochybně snížení mobility a omezení koncentrace osob. Pro regulaci bylo nutné definovat pojem veřejná doprava, neboť není v právním řádu přesně vymezen. Z jazykového výkladu se tedy musí jednat o činnost jejíž smyslem je přeprava veřejnosti, tedy neslouží pouze určité osobě. Lze tedy podřadit pod tento pojem veřejnou dopravu dle § 2 zákona o silniční dopravě (veřejnou linkovou dopravu,

¹⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 11/2021 (č. 4203/2021 Sb. NSS), bod 59

¹⁶⁴ Tamtéž, bod 38

¹⁶⁵ HEJČ, David, SVOBODA, Tomáš. *Zákon o mimořádných opatření při epidemii onemocnění COVID-19. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 28-29

mezinárodní kyvadlovou dopravu a taxislužbu), veřejnou vodní dopravu dle § 35 zákona o vnitrozemské plavbě, obchodní leteckou dopravu dle § 56 zákona o civilním letectví a veřejnou drážní dopravu (železniční, tramvajovou, trolejbusovou, lanovou) podle § 1 a 24 zákona o drahách.¹⁶⁶

NSS musel v rámci přezkumu MO vyřešit, zda lyžařské vleky a lanovky spadají pod rozsah působnosti omezení veřejné dopravy. Východiskem bylo starší rozhodnutí, ve kterém se rozhodovalo, zda je lyžařský vlek lanovou dráhou.¹⁶⁷ NSS v rozhodnutí dospěl k závěru, že lanová dráha i lyžařský vlek jsou dopravou určenou veřejnosti, i když lyžařský vlek ke specifickému účelu provozování lyžování.¹⁶⁸

V § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona dovoluje regulaci obchodních a výrobních provozoven či obchodního centra. NSS musel vyložit, co představuje obchodní a výrobní činnost. Použil základní terminologii živnostenského zákona, tedy pojmy výroba, obchod a služby. Dospěl k závěru, že výrobní a obchodní činnost nezahrnuje služby, neboť správní soud neshledal důvod pro odchýlení dosavadní terminologie, navíc, když omezení některých služeb je upraveno v § 2 odst. 2 písm. c) pandemického zákona.¹⁶⁹ Při kombinaci více druhů činnosti bude rozhodující převažující činnost.¹⁷⁰

Pandemický zákon umožňuje omezit některé služby a činnosti dle § 2 odst. 2 písm. c) a d), např. kadeřnictví, pedikúra, solária, kosmetické salóny, koupaliště či sportoviště. Jedná se o služby a činnosti, u kterých dochází ke blízkému kontaktu osob, nadto u většiny s nemožností ochrany dýchacích cest, tudíž z těchto důvodů byla přijata taková úprava.

Zákaz nebo omezení veřejných a společenských akcí při nichž dochází ke kumulaci osob dovoluje § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Zároveň obsahuje negativní vymezení, na které akce se toto omezení nemůže vztahovat, avšak toliko stanovení podmínek konání, např. schůze ústavních orgánů, zasedání soudů či shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. NSS vyložil ve své judikatuře pojem akce tak, že se jedná o „organizované podniky pořádané veřejně nebo soukromě, nikoli spontánní a nahodilá setkání osob ani návštěva rodičů či sourozenců nežijících ve společné domácnosti.“¹⁷¹ Na tomto závěru se nic

¹⁶⁶ HEJČ, David, SVOBODA, Tomáš. *Zákon o mimořádných opatření při epidemii onemocnění COVID-19. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 32

¹⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. 3 As 131/2013 (č. 3237/2015 Sb. NSS)

¹⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, sp. zn. 8 Ao 14/2021 (č. 4216/2021 Sb. NSS), bod 33-34

¹⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, sp. zn. 6 Ao 22/2021 (č. 4272/2022 Sb. NSS), bod 31-35

¹⁷⁰ Tamtéž

¹⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 11/2021 (č. 4203/2021 Sb. NSS), bod 38-39

nemění, i když v souladu se společenskou etikou je návštěva domluvena či předem ohlášená, neboť opačný výklad by intenzivně zasahoval do práva na soukromý a rodinný život, který by nenaplnil požadavek nezbytnosti.¹⁷² Pod pojem akce spadá i konání veletrhů a prodejních hospodářských výstav či kulturní a umělecké akce.¹⁷³

Pandemický zákon umožňoval uzavření VŠ dle § 2 odst. 2 písm. f), avšak na jiné články vzdělávací soustavy se nevztahoval, což se změnilo následnou novelou pandemického zákona.

Příkaz používat protiepidemická opatření upravuje § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona. Obsahuje demonstrativní výčet opatření zabráňující šíření infekce, což vyvolávalo dojem široké působnosti. NSS shodně jako již u § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ aplikoval výkladové pravidlo *eiusdem generis* (stejného druhu).¹⁷⁴ „Míra obdoby přitom musí být posuzována jak z hlediska povahy takové činnosti a jejího vztahu k účelu právní úpravy, tedy zvládnutí epidemie či jejímu předcházení, tak ale také z hlediska intenzity zásahu do práv adresátů vydaného opatření.“¹⁷⁵

Pandemický zákon zmocňoval v § 2 odst. 2 písm. m) k nařízení plošného testování zaměstnanců. Toto opatření stanovovalo povinnost zaměstnavateli zajistit testování a zaměstnanci povinnost se testování podrobit. Navazující povinnosti (informovat praktického lékaře, podrobit se testování PCR, vést evidenci testů atd.) pozitivních osob ovšem již pandemickým zákonem naříditi nelze, ale na základě § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ.¹⁷⁶

Nutno dodat, že od 26. 2. 2022 byl pandemický zákon novelizován. Předmětnou novelizací byly výrazně rozšířeny opatření, které může MZ uložit, zcela nová písm. n) až v) nebo doplnění stávajících. Jednalo se zejména o přidání takových opatření, které byly v předchozí judikatuře shledány mimo působnost stanovenou pandemickým zákonem, např. omezení zoologických a botanických zahrad, stravovacích služeb, heren, kasin, barů, diskoték, ubytovacích služeb, muzeí, a dalších. Doplněna byla povinnost testování pro žáky a studenty nebo možnost uzavřít i MŠ, ZŠ a SŠ.

NSS opakovaně konstatoval, že by MZ mělo u MO, které obsahuje více opatření na základě různých podkladů (písmen), pro posílení právní jistoty u každého opatření vymezit na základě

¹⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 11/2021 (č. 4203/2021 Sb. NSS), bod 39-46

¹⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2021, sp. zn. 8 Ao 7/2021, bod 67; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. 8 Ao 8/2021, bod 50

¹⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2021, sp. zn. 8 Ao 28/2021, bod 24

¹⁷⁵ Tamtéž

¹⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, sp. zn. 10 Ao 1/2021, bod 49

jakého ustanovení tak činí, aby adresát věděl v čem MZ shledalo zákonnou oporu, poněvadž tato vada by mohla založit nepřezkoumatelnost MO.¹⁷⁷

5.2.4 Ultra vires

MZ omezilo MO podle § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona provoz restaurací, hospod, barů, heren a kasin. NSS zrušil takové opatření, neboť na tyto činnosti se věcná působnost § 2 odst. 2 písm. b) nevztahuje, ovšem tyto činnosti lze omezit na základě § 69 odst. 1 písm. b), ale muselo by se jednat omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami.¹⁷⁸ Posléze stejné závěry vyvodil i pro ubytovací služby, které nelze zakázat na základě § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona či pro muzea, galerie, diskotéky a kluby.¹⁷⁹ Zřejmě došlo chybou zákonodárce na opomenutí těchto činností při schvalování pandemického zákona, protože některé služby lze omezit dle § 2 odst. 2 písm. c). S ohledem na právní úpravu pandemického zákona, tak není možné omezit preventivně stravovací služby, herny, kasina, muzea, galerie, diskotéky a ubytovací služby. Ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) prošlo novelizací a od 26. 2. 2022 je možno omezit výkon podnikatelské nebo jiné činnosti v provozovně, což tedy umožňuje omezit činnosti, které do té doby být omezeny nemohly.

NSS řešil, zda má MZ zmocnění k omezení sportoviště, taneční studia, posilovny a fitness centra, která představují provozovny služeb. Odmítl, že by mohlo dojít k omezení na základě § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona, avšak dovedl, že by bylo možné omezení na základě § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) ZOVZ, avšak pro tento závěr nenašel v odůvodnění dostatečný podklad, a proto MO zrušil.¹⁸⁰ Následnou novelizací pandemického zákona došlo k doplnění § 2 odst. 2 písm. d) o tyto zmíněné činnosti.

NSS se musel vypořádat v rámci přezkumu MO regulující shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím, tedy co je ještě stanovení podmínek a co již je omezením, na které MZ nemá už působnost. Za stanovení podmínek považoval NSS mít ochranu dýchacích cest, shlukování maximálně 20 osob s rozestupy od jiných skupinek, avšak stanovení maximálního počtu účastníků shromáždění je již omezením a regulace konání ve vnitřních prostorech představuje již zákaz.¹⁸¹ NSS shledává rozdíl mezi stanovením maximálního možného využití kapacity místnosti (např. počet účastníků vázaný na podlahovou plochu) jež není omezením,

¹⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, sp. zn. 6 Ao 22/2021 (č. 4272/2022 Sb. NSS), bod 60

¹⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, sp. zn. 6 Ao 22/2021 (č. 4272/2022 Sb. NSS), bod 40

¹⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, sp. zn. 1 Ao 5/2021, bod 46; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2021, sp. zn. 8 Ao 7/2021, bod 57

¹⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2021, sp. zn. 8 Ao 15/2021, bod 33

¹⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 11/2021 (č. 4203/2021 Sb. NSS), bod 55-57

ale stanovením podmínek, na rozdíl od stanovení pevného počtu účastníků, neboť využití kapacity místnosti je vázáno na faktický stav místnosti a ne na libovůli organizátora.¹⁸² Poukázal na část MO upravující počet účastníků církevního shromáždění, tak, že počet účastníků byl omezen na maximálně 10 % míst sezení v kostele, což dle NSS představuje toliko stanovení podmínek konání.

NSS odmítl, že by bylo možné použít analogicky § 2 odst. 2 písm. f) pandemického zákona na uzavření SŠ, podklad pro takové opatření může být § 69 odst. 1 písm. b) ZOVZ¹⁸³, avšak musí být v odůvodnění přesvědčivě vysvětleno, že ohniskem nákazy je celá ČR, což v odůvodnění vysvětleno nebylo. Ke shodnému závěru dospěl NSS i v otázce uzavření mateřských škol.

Právní ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) ZOVZ, „zasahuje velké množství běžných oblastí života a současně se intenzivně dotýká práv a svobod adresátů (a to i práv a svobod ústavně zaručených, jako jsou právo na vzdělání či svoboda pohybu). (...) má širokou věcnou působnost (omezení cestování, kulturních představení, sportovních akcí, shromáždění vůbec; uzavření zdravotnických a sociálních zařízení, škol, hotelů a restaurací), ale úzkou působnost osobní, neboť dopadá právě jen na fyzické osoby podezřelé z nákazy.“¹⁸⁴ Už v předchozí judikatuře NSS vytýkal MZ, že opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) ZOVZ nelze používat plošně a preventivně, což v nynějším případě MZ udělalo. MZ nemůže považovat každého žáka za osobu podezřelou z nákazy s odkazem na tvrzení, že školy jsou největším šířitelem nákazy covid-19.

S názorem, že školy a děti jsou významnými šířiteli by se dalo spekulovat s ohledem na studie v této oblasti¹⁸⁵, ale to není otázka pro tuto práci. Při omezování práva na vzdělání je nutné mít na paměti, že vzdělání je jedno z nejvýznamnějších sociálních práv, poněvadž kromě základní funkce nabývání vědomostí, plní i další role. Vzdělávání je v demokratické společnosti hnacím motorem pro její další rozvoj. Svévolný přístup MZ k právu na vzdělání představuje MO zakazující domácí vzdělávání¹⁸⁶, je naprosto absurdní zakázat domácí vzdělání, kterého se účastní jeden žák z důvodu epidemiologického nebezpečí.

¹⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 11/2021 (č. 4203/2021 Sb. NSS), bod 55-57

¹⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2021, sp. zn. 8 Ao 16/2021, bod 26-34

¹⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2021, sp. zn. 4 Ao 1/2021, bod 40

¹⁸⁵ KATINA, Stanislav, KRÁTKÁ, ZUZANA. *Jsou děti významnými šířiteli koronavirové infekce, nebo se jedná o mytus?* [online], proLékaře.cz, 8. 4. 2021. [cit. 18. února 2023] Dostupné z: <https://www.prolekare.cz/covid-19/jsou-deti-vyznamnymi-siriteli-koronavirove-infekce-nebo-se-jedna-o-mytus-126622>

¹⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2021, sp. zn. 1 Ao 3/2021, bod 43

K omezení poskytování zdravotní péče může dojít příkazem vyčlenění věcné či personální kapacity, avšak pro zákaz vymezené skupině pacientů lázní není MZ zmocněno § 2 odst. 2 písm. g) pandemického zákona.¹⁸⁷ K takovému omezení by mohlo dojít na základě § 69 odst. 1 písm. b) ZOVZ.

Protiepidemiologická opatření dle § 2 odst. 2 písm. i) musí být typově obdobné. NSS ve vztahu k hudebním klubům řešil, zda stanovení pravidel pro usazování osob u stolu, počet osob v provozovně podle míst k sezení, umožnění tance pouze určitým osobám může být nařízeno dle § 2 odst. 2 písm. i). NSS zdůraznil, že je nutné při posuzování zohlednit fungování dané provozovny. U stravovacího provozu je obvykle sezení, kdežto u hudebních klubů místo pro sezení nemusí být potřeba. Při posuzování těchto protiepidemiologických opatření např. spočívající ve stanovení počtu osob v provozovně podle počtu míst k sezení, představuje pro hudební kluby intenzivnější zásah, takové opatření významně omezuje provoz hudebního klubu, tedy nelze považovat takové opatření za typově obdobné s použitím např. ochranných prostředků.¹⁸⁸

Zohlednění podstaty dané provozovny považují za velice klíčové, neboť každé omezení může dopadat jinou měrou na určité subjekty. Zde to právě byly hudební kluby, pro které je takovéto opatření velmi omezující, až likvidační, neboť při velmi omezeném počtu návštěvníků se jim nevyplatí klub vůbec provozovat, což může narušovat právo na podnikání. MZ chtělo nepochybně omezit blízký kontakt osob, např. při tanci, aby bylo zabráněno šíření covidu-19. To je nepochybně legitimní cíl. Nelze ovšem připustit, aby opatření tíživěji dopadalo na určitou skupinu podnikatelů.

Kontrolování bezinfekčnosti u stravovacích a ubytovacích služeb podle § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona představuje pro zákazníka výraznější opatření oproti výslovně uvedeným v písm. i), neboť nesplní-li bezinfekčnost nemůže službu využít vůbec, k čemuž však MZ zmocněno není na základě daného ustanovení.¹⁸⁹

5.2.5 Soulad se zákonem

Požadavky na odůvodnění se přijetím pandemického zákona zvýšily, neboť § 3 odst. 2 stanovoval povinné náležitosti, které odůvodnění musí obsahovat. I v případě MO podle ZOVZ bylo kritickým prvkem MO odůvodnění, jež muselo podle judikatury správních soudů obsahovat esenciální zdůvodnění proč je daná úprava přijímána, porovnání potřebnosti, nezbytnosti a proporcionality dané úpravy.

¹⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, sp. zn. 1 Ao 4/2021, bod 55

¹⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2021, sp. zn. 8 Ao 28/2021, bod 25-30

¹⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2022, sp. zn. 2 Ao 22/2021, bod 50

NSS opět největší deficity (vady) nacházel v nedostatečných odůvodnění MO, tudíž přistupoval k jejich zrušení. Vydá-li MZ MO, které obsahuje řadu dílčích opatření regulující různé činnosti, tedy i různou intenzitu kontaktu, je nutné řádné odůvodnění. „Nelze požadovat, aby vypočítával a odůvodňoval konkrétní míru rizika u každé jednotlivé omezované aktivity či akce, protože takový požadavek na odůvodnění opatření obecné povahy by byl zjevně nereálný. Soud po odpůrci nežádá, aby u takto rozsáhlých mimořádných opatření vyhotovoval "telefonní seznam" všech omezovaných aktivit, ve kterém do detailů rozebere hygienické aspekty každé z nich. Je však třeba po něm za této situace žádat, aby omezované aktivity alespoň typově rozčlenil na ty, které jsou z pohledu sledované činnosti (setkávání a kontaktů nehomogenních skupin osob) více, nebo naopak méně rizikové.“¹⁹⁰

Obecné tvrzení rizikovosti setkávání osob je nedostatečné, poněvadž díky tomuto odůvodnění by bylo možno regulovat jakoukoli činnost, při které dochází ke kontaktu osob. Uvedení důvodů pro zavedení takového opatření je nezbytné kvůli přezkoumatelnosti MO v rámci soudního přezkumu. Obecné odůvodnění nebude plnit svůj účel, bude-li v MO regulováno zároveň, akce s velkým počtem návštěvníků, a také setkávání velmi omezeného kontaktu osob např. návštěva finančního poradce či kontakty s možností zvýšené ochrany (dezinfekce, rozestupy, roušky). S ohledem na výše uvedené je nezbytné trvat na odůvodnění každé typově uvedené činnosti. Není však nutné neustále vysvětlovat notoriету ohledně nebezpečnosti onemocnění covidu-19.¹⁹¹

V případě MO omezení lyžařských vleků shledal vady v tom, že nebyl dodržen požadavek v § 3 odst. 1 a 2 pandemického zákona, tedy zohlednění konkrétní míry rizika a nezbytnost opatření. MZ mělo zohlednit, že lyžování je individuální aktivita v otevřeném venkovním prostoru, při které mohou být stanovena hygienická pravidla k omezení koncentrace osob, tudíž neobstojí obecné odůvodnění o rizikovosti setkávání osob.¹⁹² Druhým důvodem porušení požadavku nezbytnosti, že MZ nevysvětlilo, v čem spatřuje vyšší míru rizika oproti jiným druhům veřejné dopravy, že přistoupilo k faktickému zákazu tohoto druhu, i když nepochybně ostatní druhy co do koncentrace osob jsou rizikovější.¹⁹³ Ke zrušení obsahově shodných MO přistoupil i v dalších rozhodnutích.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, sp. zn. 9 Ao 7/2021, bod 22

¹⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2021, sp. zn. 5 Ao 25/2021, bod 51

¹⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, sp. zn. 8 Ao 14/2021 (č. 4216/2021 Sb. NSS), bod 45

¹⁹³ Tamtéž, bod 47-51

¹⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2021, sp. zn. 1 Ao 9/2021, bod 50; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2021, sp. zn. 1 Ao 8/2021, bod 45

Se závěry NSS se plně ztotožňuji. Podle mého názoru není provozování lyžařských vleků vůbec rizikovou činností. Neboť ve frontě na lyžařský vlek lze zajistit rozestupy, na vleku jedou sami nebo to lze zajistit (v případě lanovek). Samotní lyžaři mají většinou oblečenou lyžařskou kuklu, která omezuje šíření kapének, někteří i lyžařské brýle, a také rukavice, tudíž nevidím prostor pro šíření epidemie covidu-19, tedy jak při lyžování může dojít k nákaze. Nadto v období, ve kterém probíhá masivní testování zaměstnanců a žáků. Proto se domnívám, že takový faktický zákaz provozování lyžařských vleků byl zcela neadekvátní a odůvodnění na tyto otázky neodpovídalo.

MO omezující provozovny obchodní a výrobní činnosti, tak, že zakázal přítomnost veřejnosti je obcházením zákona, a proto NSS takové MO zrušil. MZ argumentovalo tím, že je možno provozovat prodej pomocí výdejního okna a internetového prodeje, s čímž NSS nesouhlasil, neboť regulaci takového prodeje ani pandemický zákon neupravuje, tudíž není možné, aby MZ používalo tento argument na svoji ochranu.¹⁹⁵ Úplný zákaz obchodní a výrobní činnosti není možný dle § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona, tudíž MZ nerespektovalo nastavenou terminologii (zákaz, omezení, stanovení podmínek), a úplným zákazem osobního prodeje jednalo v rozporu se zákonem.¹⁹⁶

Tento závěr je správný, neboť nelze nutit všechny podnikatele, aby měli internetové stránky a e-shopy. Zakládá-li si podnikatel na osobním přístupu k zákazníkovi, a ten je předmětným MO zakázán, nepochybně dochází k narušení jeho práva na podnikání.

Omezení koupaliště stanovením zákazu přítomnosti veřejnosti, pokud se nejedná o poskytování zdravotních služeb poskytovatelem zdravotních služeb neshledal NSS zákazem, toliko omezením provozu, což zákonná úprava dovoluje.¹⁹⁷

Dovolím si vyjádřit určité pochybnosti nad závěrem, že se nejedná o zákaz. Podle mého názoru se již o faktický zákaz jedná, neboť je velmi úzká výšeč soukromých provozovatelů, kteří mají koupaliště pro poskytování zdravotních služeb. Bude se jednat o nemocnice, lázně či sanatoria, kteří jej budou využívat nejčastěji pro rehabilitace, avšak do těchto bazénů je i za běžného stavu omezen přístup veřejnosti. Ve většině případů budou provozovatelé spíše provozovat koupaliště pro širokou veřejnost k relaxaci a sportovním aktivitám. S ohledem na výše uvedené se proto domnívám, že MZ jednalo ultra vires, neboť nařídila zákaz, nikoliv omezení.

¹⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2021, sp. zn. 8 Ao 6/2021, bod 53-54

¹⁹⁶ Tamtéž, bod 45-53

¹⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2021, sp. zn. 8 Ao 15/2021, bod 54-62

Omezení počtu účastníků církevního shromáždění podle kapacity v kostele s rozestupy a dezinfekcí rukou považoval NSS za ústavně konformní, tedy nezpůsobující nepřiměřený zásah do práva svobodně projevit své náboženství.¹⁹⁸ Avšak omezení zpěvu při bohoslužbě již nezákonným shledal, jelikož zpěv je formou náboženského projevu, s ohledem na liturgii křesťanské církve a rčení sv. Augustina „kdo zpívá, dvakrát se modlí“.¹⁹⁹ Pro takový zásah ve formě zákazu do části náboženského projevu je dle pandemické úpravy nemožný, neboť MZ takovou věcnou působnost nemá a navíc byl zásah do svobody náboženského vyznání dle čl. 16 LZPS vyznání prakticky neodůvodněný.²⁰⁰ MZ zakázalo zpěv pouze při náboženských obřadech, avšak ne již při civilních shromážděních, nad čímž NSS vyjádřil pochybnosti, poněvadž jaký je rozdíl mezi šířením kapének při církevních shromážděních a občanských shromážděních, kde se rovněž zpívá či křičí, proto MO regulující církevní shromáždění zrušil.²⁰¹

Zasahování do svobody náboženského vyznání představuje velmi citlivé téma s ohledem na předchozí období socialismu, kdy byly osoby perzekuovány za vyznávání náboženské víry. Podle mého názoru zpěv v rámci náboženského obřadu nepředstavuje větší riziko šíření onemocnění covidu-19, než třeba demonstrace, kde se rovněž může zpívat nebo křičet, avšak stěží si dokážu představit, že zde budou dodržována hygienická pravidla v podobě rozestupů, dezinfekce rukou či jiných hygienických opatření, na rozdíl od kostela, proto z těchto důvodů považuji MO za nepřiměřený zásah do svobody náboženského vyznání. Nadto MZ opět v odůvodnění MO neposkytlo žádné elementární vysvětlení proč je takové opatření nezbytné, jen opět odkázalo na obecné tvrzení o omezení šíření epidemie covidu-19. Očekával bych, že v odůvodnění bude analýza, proč zrovna omezení 10 % kapacity představuje nejúčinnější nástroj pro boj s epidemií. Na což poukázal NSS při omezení společenských akcí.²⁰²

V MO omezujících vstup do vnitřních prostor, ve kterých je zasedání orgánů konaných na základě zákona, nebylo v odůvodnění vysvětleno, proč je nastavená různá platnost u jiného typu testu, a tím omezován rozdílně přístup osob na zasedání. Koronavirové testy kontrolují zdravotní stav osoby s různou mírou přesnosti, což může být důvod pro rozlišení osob, avšak není úkolem soudu, aby domýšlel odůvodnění pro přiměřenost takového opatření²⁰³, tudíž deklaroval nezákonnost MO.

¹⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 11/2021 (č. 4203/2021 Sb. NSS), bod 68

¹⁹⁹ Tamtéž, bod 70

²⁰⁰ Tamtéž, bod 71

²⁰¹ Tamtéž, bod 71

²⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2021, sp. zn. 8 Ao 7/2021, bod 77

²⁰³ Tamtéž, bod 90-93

Je důležité, aby adresáti MO věděli, proč je pro každý typ testu nastavena rozdílná úprava, neboť aby bylo právo dodržováno, je nutné, aby bylo přesvědčivě vysvětleno z jakého důvodu se ke každému testu přistupuje odlišně. Bude-li nařízeno organizátorovi takového zasedání, aby kontroloval bezinfekčnost osob, kteří se účastní zasedání, nebude se jednat o delegaci veřejné moci, ale o ověření, zda splňuje podmínky účastní na zasedání.²⁰⁴ Tedy takové opatření je v souladu se zákonem.

NSS musel posoudit ve své rozhodovací praxi, zda nařízené plošné testování zaměstnanců na pracovišti nepředstavuje zdravotní službu, ke které je potřeba tzv. informovaného souhlasu. V § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách je vymezena zdravotní služba, tak, že je to zdravotní péče poskytovaná podle zákona o zdravotnických službách zdravotnickým personálem. V § 2 odst. 1 zákona o zdravotnických službách je vymezeno kdo je poskytovatelem zdravotních služeb. Na základě těchto ustanovení dospěl NSS k závěru, že testování na pracovišti laickou osobou nepředstavuje zdravotní zákrok.²⁰⁵ Podle čl. 7 LZPS je zaručena ochrana nedotknutelnosti osoby, která může být omezena pouze v případech stanovených zákonem.

MO nařizující testování zaměstnanců bylo nařízeno podle § 2 odst. 2 písm. m) pandemického zákona a na základě § 2 odst. 3 pandemického zákona jsou adresáti povinni se MO řídit. „V tom je implicitně obsaženo i vyloučení potřeby souhlasu s takovým úkonem, neboť splnění zákonné povinnosti nemůže být podmíněno souhlasem povinné osoby.“²⁰⁶ NSS tedy odmítl, že by se jednalo o zdravotnický zákrok vyžadující tzv. informovaný souhlas. MO, která mimo povinného testování, nařizovala i vedení evidence testů, musejí být v souladu s nařízením 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů; GDPR), přičemž je povinností MZ vymezit v souladu s čl. 5 účel zpracování takových údajů, za dostatečně vyjádřený účel není potřeba epidemiologického šetření.²⁰⁷

NSS se vyjádřil ve své judikatuře k efektivitě a racionalitě antigenního testování, u něhož uznal, že v této otázce existuje spor. S ohledem na ochranu zdraví a životů není možné čekat na definitivní vyřešení vědeckého sporu. Je nutné „v souladu se zásadou předběžné opatrnosti, pokud ministerstvo volí určitou cestu boje s virem, je-li rozumná pravděpodobnost, že tato cesta může být efektivní. V každém případě to nejsou soudy, kdo by měl rozhodovat svou povahou

²⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2022, sp. zn. 8 Ao 29/2021 (č. 4312/2021 Sb. NSS), bod 21

²⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 1/2021, bod 40

²⁰⁶ Tamtéž, bod 46-49

²⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2021, sp. zn. 10 Ao 17/2021, bod 26-29

vysoce odborné otázky tohoto typu. Naopak, v těchto otázkách, kde vědecká debata prodělává bouřlivý vývoj, sluší soudní moci zdrženlivost. Soudci tohoto soudu nevědí, zda je plošné antigenní testování tou nejlepší možnou cestou. Postačí, že ministerstvo ukáže, že jeho opatření v těchto věcech mají solidní vědeckou podporu a rozumnou cestu k dosažení cíle představují.²⁰⁸ Touto otázkou se zabýval z důvodu posouzení vhodnosti a potřeby opatření. Při posuzování přiměřenosti zohlednil soud intenzitu zásahu do práv osob. Dospěl k závěru, že ani „nejinvasivnější z možných metod antigenního testování, tedy výtěr z nosní dutiny (ovšem dle provedených důkazů též metoda nejpresnější), nezasahuje do tělesné integrity či dokonce lidské důstojnosti dotčených osob tak intenzivně, že by to mohlo být oprávněným důvodem k odmítnutí plošného testování zaměstnanců.“²⁰⁹ NSS tedy dospěl k názoru, že MO nařizující antigenní testování je přiměřené.

Bezesporu je nutné chránit zdraví a život osob. Má-li k tomu přispět antigenní testování, které může společnost ochránit před intenzivnějšími zásahy do jiných práv, je nepochybně vhodnější užívat takové opatření. Samozřejmě MZ by mělo vysvětlit, proč je nutné pravidelné testování, aby opatření nepůsobilo jako libovůle MZ.

MZ umožnilo výjimku osobám očkovaným proti covidu-19 z plošného testování. Proti tomuto MO byl podán návrh na zrušení z důvodu rozdílného zacházení s neočkovanými zaměstnanci. NSS posoudil rozdílné zacházení a dospěl k závěru, že odlišný přístup k neočkovaným zaměstnancům není diskriminační. Podle čl. 1 odst. 1 LZPS jsou si osoby rovny v důstojnosti a právech. Při posuzování vyšel NSS z judikatury ÚS, v níž je stanoven test na zkoumání, zda došlo k nerovnému zacházení, přičemž nutným předpokladem je, zda se rozdílné subjekty nacházely v srovnatelné situaci. NSS po přezkoumání odůvodnění MO včetně odborných studií došel k závěru, že neočkovanou osobu nelze z hlediska imunitní odpovědi na covid-19 srovnat s očkovanou osobou, tudíž se tyto osoby nacházejí v odlišném postavení.²¹⁰

Souhlasím s názorem NSS, neboť MZ vysvětlilo na základě dat a studií, že očkovaním se výrazně snižuje možnost přenosu viru covid-19, i když to nelze vyloučit. Proti těmto informacím se navrhovatel ani neohradil, ale pouze kritizoval přijaté MO. Podle mého názoru MZ dostatečně prokázalo, že se jedná o rozdílné subjekty v rozdílné situaci.

Posouzení rozdílného zacházení osob očkovaných či osobami, které prodělaly onemocnění covid-19 s osobami laboratorně zjištěnými protilátkami prošlo vývojem. Nejdříve NSS zrušil MO, které činilo rozdíly mezi osobami s laboratorně zjištěnými protilátkami a osobami

²⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, sp. zn. 10 Ao 1/2021, bod 76

²⁰⁹ Tamtéž, bod 77-79

²¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2022, sp. zn. 5 Ao 33/2021, bod 42-44

očkoványi či pro prodělání covidu-19. NSS shledal rozdílné zacházení, které MZ nevysvětlilo, z jakých důvodů dochází k rozdílnému zacházení. Výjimka pro osoby po prodělání covidu-19 byla stanovena, jelikož se předpokládala hladina protilátek, avšak u osob s laboratorně zjištěnými protilátkami je pozice výrazně silnější, neboť ji mají prokazatelně zjištěnou na rozdíl od osob po prodělání onemocnění u niž se předpokládá.²¹¹ Z těchto důvodů MO zrušil. Posléze však uznal NSS rozsáhlou argumentaci důvodů MZ pro rozdílnou úpravu těchto skupin a nedostatku vědecké shody na této otázce. Problematickými aspekty tzv. naměřených protilátek je, že nelze určit počátek běhu 18 dní (fikce bezinfekčnosti), testy mohou detekovat protilátky proti jiným koronavirům (i nachlazení), není známá hodnota pro určení imunity či jak dlouho protilátky setrvávají v těle.²¹² Avšak závěrem poznamenal, že řešení postavení těchto skupin nemusí být konečné, vzhledem k neustálému vědeckému vývoji, tudíž je nutné, aby MZ nadále sledovalo vědecký vývoj a řádně odůvodňovalo svá MO, aby předcházelo pochybnostem o rozdílném zacházení.²¹³

Ve světle výše uvedeném, lze shrnout, že nastavená speciální úprava soudního přezkumu podle pandemického zákona byla efektivní. NSS za období epidemie covidu-19 projednal značné množství návrhů. Z přezkumu MO je možné vyvodit nejčastější chyby, které se opakovaně objevovaly. Nejčastější a nejkritizovanější bylo, jako už u přezkumu MO podle ZOVZ, nedostatečné odůvodnění. NSS se snažil ve svých rozhodnutích poskytnout záchytné body, jak by mělo odůvodnění být konstruováno, i přes zakotvení pravidel v pandemickém zákoně, nesplňovalo odůvodnění základní předpoklady. MZ v mnoha případech nerespektovalo předchozí rozhodnutí soudu o dané otázce, což považuji za neakceptovatelné v demokratickém právním státě. Dalším významným důvodem pro nezákonnost MO bylo překračování věcné působnosti, ať už extenzivním výkladem terminologie – zákaz, omezení či stanovení podmínek, tak také rozšířením zmocnění k úpravě činností, na které dané opatření nedopadalo. Domnívám se, že NSS naplnil svou roli ochránce subjektivních práv adresátů MO, i v těchto náročných podmínkách epidemie covidu-19. Právní úpravu v pandemickém zákoně považuji za vydařenou, a tudíž se domnívám, že by se de lege ferenda měla systematicky začlenit do ZOVZ, avšak s přihlédnutím k systematice zákona.

²¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2021, sp. zn. 1 Ao 11/2021, bod 51-53

²¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2021, sp. zn. 8 Ao 22/2021 (č. 4283/2022 Sb. NSS), bod 46

²¹³ Tamtéž, bod 76

Závěr

Diplomová práce se věnuje právnímu rámci ochrany veřejného zdraví, zejména opatření zamezující šíření epidemie. Právní úprava umožňuje Ministerstvu zdravotnictví za účelem zabránění šíření epidemie vydávat mimořádná opatření, které mají stanovenou povahu opatření obecné povahy. Avšak během epidemie byly vydávány i další „covidové“ opatření, ale u těchto nebyla právní povaha právním předpisem stanovena. Proto tedy rozebírám jednotlivé akty na základě jejich povahy a posléze se zaměřuji pouze na akty s právní povahou opatření obecné povahy.

První kapitola se zaměřuje na podřazení správy zdravotnictví do veřejné správy, jež je správou pečovatelskou vykonávanou všemi nositeli veřejné moci. V této kapitole jsou rozebrány prameny správy zdravotnictví, které jsou roztržštěné do mnoha právních předpisů, zejména je značné množství upraveno podzákonými právními předpisy. Avšak nelze zapomenout i na mezinárodní úmluvy. Dále jsou vymezeny pojmy zdraví, veřejné zdraví a ochrana veřejného zdraví. Poslední část této kapitoly tvoří organizace této správy, kde stěžejní roli plní Ministerstvo zdravotnictví a krajské hygienické stanice.

Druhá kapitola se věnuje opatření obecné povahy z teoretického hlediska. V kapitole je popsáno zakotvení institutu opatření obecné povahy do správního řádu včetně důvodů zavedení. Také jsou zde vymezené znaky opatření obecné povahy, tedy abstraktnost adresátů a konkrétnost předmětu. V kapitole je popsán vývoj pojetí opatření obecné povahy od materiální přes formální až po konečné materiálně-formální. Rovněž jsou v kapitole shrnuty názory odborné veřejnosti.

Třetí kapitola vysvětluje a rozlišuje právní akty vydávané během epidemie covidu-19. Jsou zde rozlišeny čtyři akty, a to rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, krizové opatření, mimořádné opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví a mimořádné opatření podle pandemického zákona. V samostatných kapitolách se věnuji posledním dvěma uvedeným. První dva akty neměly určenou právní formu ve kterých se má akt vydat. Tuto otázku bylo nutné vyřešit, neboť od povahy se určuje možnost soudní obrany proti těmto aktům. První podkapitola se věnuje rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu. Analyzuje se zde právní úprava a vývoj judikatury Ústavního soudu. Na základě tohoto jsem dospěl k závěru, že se jedná o akt vládnutí, proti kterému není možný soudní přezkum, ale pouze Parlamentní kontrola. Možný soudní přezkum je pouze v případě, kdy budou zasaženy základní demokratické principy, což považuji za dostačující, neboť Ústavní soud nemá žádnou zákonnou kompetenci k přezkumu takového aktu. Rovněž je odmítnuta povaha opatření obecné povahy, neboť tento akt

nenaplnuje materiální znaky, a také tato forma není stanovena zákonem. Druhá podkapitola se věnuje krizovým opatřením a jejich zakotvením v právní úpravě. Krizová opatření nemají zakotvenou právní povahu v právních předpisech. V této podkapitole analyzuji judikaturu a právní úpravu. Na základě toho jsem dospěl k závěru, že krizové opatření je právní předpis sui generis s právní silou podzákonného právního předpisu. Tento závěr byl učiněn z důvodu respektování principu dělby moci, výhodnějšího přístupu k soudu a rychlosti soudního přezkumu.

Čtvrtá kapitola rozebírá mimořádné opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Analyzuje právní úpravu zákona o ochraně veřejného zdraví a vývoj judikatury správních soudů. Pro mimořádná opatření je stanovena právní forma opatření obecné povahy, tedy je naplněno formální pojetí. Co se týká materiálních znaků opatření obecné povahy, zde je problematický znak konkrétnosti předmětu. Dospěl jsem k závěru, že se jedná o opatření obecné povahy s ohledem na vůli zákonodárce, ochranu subjektivních práv osob a přívětivý soudní přezkum. V kapitole jsou řešeny dílčí otázky související se soudním přezkumem mimořádných opatření. Změna návrhu na zrušení mimořádného opatření je možná i přes zásadu koncentrace řízení, jinak by byl znemožněn přístup k soudu. V podkapitole jsou rozebrány případy, ve kterých Ministerstvo zdravotnictví překročilo svou věcnou působnost na základě zákona o ochraně veřejného zdraví, jedná se o častou vadu mimořádných opatření. Nejčastější vadou mimořádných opatření byla nepřezkoumatelnost, neboť mimořádná opatření obsahovala velmi útlá odůvodnění, ze kterých nebylo možno přezkoumat soulad se zákonem.

Pátá kapitola se věnuje mimořádným opatřením podle pandemického zákona. Upozorňuje na specifika nové ad hoc právní úpravy, a to zejména na úpravu věcné příslušnosti, zkrácení lhůty k podání návrhu, možnost deklaratorního výroku a stanovení požadavků na odůvodnění mimořádného opatření. V této kapitole jsou rovněž uvedeny příklady překračování věcné působnosti Ministerstva zdravotnictví při vydávání mimořádných opatření, rovněž se jedná o druhou nejpočetnější vadu mimořádných opatření. Opět nejčastější vadou mimořádného opatření bylo nedostatečné odůvodnění, a tudíž musel Nejvyšší správní soud taková mimořádná opatření zrušit.

Ve světle výše uvedeném je možné odpovědět na výzkumné otázky uvedené v úvodu diplomové práce. První otázka zněla, zda naplňují právní akty vydávané během epidemie covidu-19 právní formu opatření obecné povahy? Je možné konstatovat, že ze čtyř identifikovaných právních aktů, naplňují právní formu opatření obecné povahy pouze dvě. Jedná se o mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví a pandemického zákona. Závěr byl učiněn s ohledem na výslovné zakotvení právní formy v zákoně a ustálenou

judikaturu správních soudů na posuzování právní povahy aktů, u kterých je právní povaha stanovena. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a krizová opatření tuto právní formu neměly stanovenu a rovněž nenaplňovaly materiální znaky OOP. Odpověď na první otázku tedy zní, že pouze určité akty splňovaly právní formu OOP.

Druhý dotaz byl, zda je proti těmto právním aktům možný soudní přezkum? Proti právním aktům vydávaným během epidemie covidu-19 je možný soudní přezkum i když je rozdíl v přístupu k soudu. Nejužší prostor pro soudní přezkum je u rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, kde je primární přezkum ponechán parlamentu, a až když budou ohroženy základní demokratické principy ČR, může tento akt přezkoumat ÚS. U krizových opatření je soudní přezkum možný, ale pouze pro určitou stanovenou skupinu aktivně legitimovaných. Kdežto u MO podle ZOVZ a pandemického zákona je poměrně široký okruh osob, které mohou podat návrh na zrušení. Odpověď na druhou otázku tedy zní, že soudní přezkum těchto aktů je možný.

Třetí otázka zněla, zda překračovalo Ministerstvo zdravotnictví při zamezení šíření epidemie svou věcnou působnost stanovenou zákony? Ministerstvo zdravotnictví si při vydávání mimořádných opatření počínalo ledabyly, poněvadž nerespektovalo právní úpravu a judikaturu správních soudů v této problematice. Zákonnou úpravu vykládalo MZ extenzivně, až na hraně dotváření práva. MZ regulovalo činnosti, pro kterou nemělo zákonnou úpravu nebo regulace v MO nebyla odůvodněná. Odpověď na třetí otázku tedy zní, že MZ překračovalo svou věcnou působnost stanovenou zákonem.

Lze tedy shrnout, že opatření obecné povahy v regulaci ochrany veřejného zdraví byla mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví a pandemického zákona. Právní úprava pandemického zákona reagovala na problémy, které se vyskytly během mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Přesto Ministerstvo zdravotnictví nerespektovalo zákonnou úpravu a jednalo ultra vires, nadto své opatření nedostatečně odůvodňovalo.

De lege ferenda by bylo vhodné systematicky začlenit právní úpravu v pandemickém zákoně do ZOVZ. Právě pandemický zákon by mohl být vhodným vzorem pro revizi zákona o ochraně veřejného zdraví, zejména části zamezení šíření epidemie. Pandemický zákon poskytoval soudní moci vhodný procesní základ pro rozhodování o mimořádných opatřeních. V rámci ZOVZ by bylo vhodné zakotvit požadavky na odůvodnění mimořádných opatření a přezkum již neúčinných MO, které byly nahrazeny obsahově shodnými MO po podání návrhu k soudu. Pro naplnění principu právní jistoty by bylo záhodno zakotvit právní formu pro krizová opatření a rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, čímž by byl i předurčen následný soudní přezkum. Avšak vzhledem k vývoji v posledních měsících si lze stěží představit vůli pro revizi právního

rámcce pro zamezení šíření epidemie. V případě další epidemie budeme opět na začátku a budeme se potýkat se stejnými problémy, jelikož relevantní právní rámcce není připraven.

Seznam použitých zdrojů

Monografie:

- KYSELA, Jan, ŘEPA, Karel a kolektiv. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, 288 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. Vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 512 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Správní právo-zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, 496 s.
- ŠUSTEK, Petr, HOLČÁPEK, Tomáš a kol. *Zdravotnické právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 852 s.
- HEJČ, David, BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, 272 s.

Komentáře:

- HEJČ, David, SVOBODA, Tomáš. *Zákon o mimořádných opatření při epidemii onemocnění COVID-19. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, 212 s.
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. BECK, 2020, 920 s.
- FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, 884 s.
- KRÝSA, Ivo, KRÝSOVÁ, Zdena. *Zákon o ochraně veřejného zdraví: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 300 s.
- VANÍČEK, Jiří, VODEHNAL, Ondřej. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 364 s.

Články:

- WINTR, Jan. K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. *Správní právo* [online], 2020, roč. 53, č. 5-6, Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-5-6-2020.aspx>
- HEJČ, David. Nezákonnost mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví k onemocnění COVID-19 podle MS v Praze: Když obsah překračuje formu. *Soudní rozhledy* [online], 2020, roč. 2020, č. 6, Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgbpxg4s7gzpxgxzrha2q&groupIndex=2&rowIndex=0&refSource=search>
- SLÁDEČEK, Vladimír. Vláda a nouzový stav. *Správní právo* [online], 2020, roč. 53, č. 5-6, Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-5-6-2020.aspx>
- DIENSTBIER, Jakub, DERKA, Viktor, HORÁK, Filip. Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník* [online], 2020, roč. 159, č. 5, Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/archiv/2020/2020-5.html?a=3496>.
- DIENSTBIER, Jakub, DERKA, Viktor, HORÁK, Filip. Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu. *Právník* [online], 2021, roč. 160, č. 6, s. 431–450. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/archiv/2021/2021-6.html?a=3582>
- KOVALČÍK, Michal. Role Ústavního soudu za pandemie v nouzovém stavu: aktivní hráč, nebo pasivní přihlížející? *Časopis pro právní vědu a praxi* [online], 2021, roč. 29, č. 3, Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/14788>
- Vedral, Josef. Opatření obecné povahy. *Správní právo*, 2007, roč. 40, č. 6, s. 330

- MIKULE, Vladimír. Tři poznámky k judikatuře ve správním soudnictví. *Správní právo*, 2007, roč. 40, č. 6, s. 365.

Internet

- KILIAN, Vojtěch. *Mimořádná opatření*. [online], Právní prostor, 26. 5. 2020. [cit. 13. února 2023] Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/aktuality/mimoradna-opatreni>
- KATINA, Stanislav, KRÁTKÁ, ZUZANA. *Jsou děti významnými šířiteli koronavirové infekce, nebo se jedná o mýtus?* [online], proLékaře.cz, 8. 4. 2021. [cit. 18. února 2023] Dostupné z: <https://www.prolekare.cz/covid-19/jsou-deti-vyznamnymi-siriteli-koronavirove-infekce-nebo-se-jedna-o-mytus-126622>

Právní předpisy:

- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
- Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatření při epidemii onemocnění COVID-19
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon)
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky
- Důvodová zpráva k zákonu č. 94/2021 Sb., obecná část, s. 11
- Důvodová zpráva k návrhu zákonu č. 500/2004 Sb., zvláštní část, § 137-141

Judikatura:

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2021, sp. zn. 8 Ao 22/2021 (č. 4283/2022 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2022, sp. zn. 5 Ao 33/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2021, sp. zn. 1 Ao 11/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, sp. zn. 10 Ao 1/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2021, sp. zn. 10 Ao 17/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 1/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2022, sp. zn. 8 Ao 29/2021(č. 4312/2021 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2021, sp. zn. 8 Ao 7/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 11/2021 (č. 4203/2021 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2021, sp. zn. 8 Ao 15/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2021, sp. zn. 8 Ao 6/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, sp. zn. 9 Ao 7/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2021, sp. zn. 5 Ao 25/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, sp. zn. 8 Ao 14/2021 (č. 4216/2021 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2021, sp. zn. 1 Ao 9/2021

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2021, sp. zn. 1 Ao 8/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2022, sp. zn. 2 Ao 22/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2021, sp. zn. 8 Ao 28/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, sp. zn. 1 Ao 4/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2021, sp. zn. 1 Ao 3/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2021, sp. zn. 8 Ao 16/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2021, sp. zn. 4 Ao 1/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, sp. zn. 6 Ao 22/2021 (č. 4272/2022 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, sp. zn. 1 Ao 5/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. 8 Ao 8/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, sp. zn. 3 As 2/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. 3 As 131/2013 (č. 3237/2015 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2021, sp. zn. 8 Ao 9/2021 (č. 4220/2021 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2021, sp. zn. 5 Ao 2/2021 (č. 4211/2021 Sb. NSS)
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2021, sp. zn. 5 Ao 20/2021
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2021, sp. zn. 7 Ao 1/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2023, sp. zn. 8 Ao 4/2022
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, sp. zn. 8 Ao 1/2021 (č. 4187/2021 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 2/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, sp. zn. 7 Ao 6/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2021, sp. zn. 8 Ao 17/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2021, sp. zn. 10 Ao 12/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, sp. zn. 4 As 301/2020
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. 1 Ao 3/2008
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2021, sp. zn. 4 As 158/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, sp. zn. 4 Ao 3/2021 (č. 4278/2022 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2021, sp. zn. 10 Ao 2/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2021, sp. zn. 5 Ao 1/2021 (č. 4204/2021 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, sp. zn. 6 As 114/2020 (č. 4184/2021 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, sp. zn. 3 As 2/2021
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, sp. zn. 8 As 34/2020
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 (č. 1910/2009 Sb. NSS),
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, sp. zn. 8 As 63/2019
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, sp. zn. 6 As 88/2020 (č. 4060/2020 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2020, sp. zn. 5 As 191/2020
- Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, sp. zn. 5 As 138/2020 (č. 4033/2020 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2021, sp. zn. 8 As 112/2021

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, sp. zn. 9 As 264/2020 (č. 4232/2021 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2021, sp. zn. 9 As 296/2020
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2020, sp. zn. 10 As 166/2020
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2022, sp. zn. 5 As 2/2022
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 (č. 740/2006 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 7 Ao 6/2010 (č. 2464/2012 Sb. NSS)
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, sp. zn. 8 Ao 7/2010 (č. 2321/2011 Sb. NSS)
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007 (č. 1276/2007 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010 (č. 2140/2010 Sb. NSS)
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, sp. zn. 2 As 187/2017 (č. 3903/2019 Sb. NSS)
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, sp. zn. 18 A 59/2020
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020, sp. zn. 10 A 35/2020
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, sp. zn. 18 A 22/2020
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020
- Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. 10 A 50/2020
- Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2020, sp. zn. 6 A 51/2020
- Nález Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 20/21
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20
- Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/73 SbNU 757)
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409)
- Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11 (N 23/64 SbNU 223)
- Nález Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2021, sp. zn. IV. ÚS 1474/21
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 12/20
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (U 6/99 SbNU 485)
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 102/20
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/20
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 111/20
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 5/21
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. 11/20,

Shrnutí

Práce se zabývá problematikou právního rámce pro boj s epidemií na území ČR. Vymezuje, jaké nástroje pro boj s epidemií jsou právním řádem zakotveny a následně jak byly tyto nástroje užity. První a druhá kapitola poskytuje obecný teoretický vhled do problematiky ochrany veřejného zdraví a teoretické poznatky k institutu opatření obecné povahy. Zejména se věnují institucím působícím v oblasti ochrany veřejného zdraví. V části věnované opatření obecné povahy jsou rozebrány materiální znaky a vývoj pojetí opatření obecné povahy. Třetí kapitola rozlišuje jednotlivé akty vydávané během epidemie covidu-19 na území ČR podle vydávajícího subjektu, právní povahy a možnému přezkumu. Čtvrtá kapitola se věnuje mimořádným opatřením podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Tato kapitola se zaměřuje na naplnění povahy opatření obecné povahy a na přezkum těchto opatření. Zejména poukazuje na problematické aspekty, které se vyskytly během vydávání a následného soudního přezkumu. Pátá kapitola se věnuje mimořádným opatřením podle tzv. pandemického zákona, který byl přijat pro ad hoc řešení situace spojené s covidem-19. V této části rovněž rozebírám naplnění znaků opatření obecné povahy. Také jsem se zaměřil zejména na věcnou působnost, kterou Ministerstvo zdravotnictví disponuje, a také zda nebyla překračována. Rovněž jsem se věnoval problematice soudního přezkumu mimořádných opatření podle pandemického zákona.

Summary

The thesis deals with the issue of the legal framework for combating epidemics in the Czech Republic. It defines what tools for combating epidemics are enshrined in the legal order and then how these tools have been used. The first and second chapters provide a general theoretical insight into the issue of public health protection and theoretical knowledge on the institute of measures of a general nature. In particular, they focus on institutions operating in the field of public health protection. The section on measures of a general nature discusses the material features and the development of the concept of measures of a general nature. The third chapter differentiates the various acts issued during the epidemic of covid-19 in the Czech Republic according to the issuing entity, legal nature and possible review. The fourth chapter deals with emergency measures under the Public Health Protection Act. This chapter focuses on the fulfilment of the nature of measures of a general nature and the review of these measures. In particular, it highlights problematic aspects that have arisen during the issuance and subsequent judicial review. The fifth chapter focuses on emergency measures under the so-called Pandemic Act, which was adopted to deal with the ad hoc situation related to covid-19. I also focus in particular on the substantive purview available to the Ministry of Health and whether they have been exceeded. I also address the issue of judicial review of emergency measures under the Pandemic Act.

Klíčová slova

COVID-19, mimořádné opatření, opatření obecné povahy, Ministerstvo zdravotnictví, ochrana veřejného zdraví, epidemie

Keywords

COVID-19, emergency measure, measure of general nature, Ministry of Health, protection of public health, epidemic