

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Soudní přezkum mimořádných opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

KATEDRA SPRÁVNÍHO PRÁVA

Studijní program: Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Soudní přezkum mimořádných opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku

Jan Poledna

Vedoucí práce: JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D.

PLZEŇ, 2024

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2023/2024

# ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Jan POLEDNA**  
Osobní číslo: **R19M0319P**  
Studijní program: **M0421A220004 Právo a právní věda**  
Téma práce: **Soudní přezkum mimořádných opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku**  
Zadávající katedra: **Katedra správního práva**

## Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Opatření obecné povahy
  - 2.1. Zavedení opatření obecné povahy do právního řádu ČR
  - 2.2. Proces a okolnosti vzniku opatření obecné povahy
3. Definice mimořádné opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku
  - 3.1. Právní povaha mimořádného opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku (právní předpis/OOP)
  - 3.2. Odlišnosti mimořádného opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví a pandemického zákona
  - 3.3. Odlišnosti mimořádných opatření a krizových opatření
4. Ochrana práv navrhovatele proti mimořádným opatřením při epidemii a nebezpečí jejího vzniku
  - 4.1. Náležitosti podání
  - 4.2. Procesní postup
  - 4.3. Stanovení účinků zrušujícího rozsudku
5. Analýza soudních rozhodnutí vztahující se k přezkumu mimořádných opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku během epidemie onemocnění COVID-19
  - 5.1. Politicko-společenský kontext a jeho právní důsledky
  - 5.2. Rozhodování obecných soudů
  - 5.3. Rozhodování Nejvyššího správního soudu ČR
  - 5.4. Rozhodování Ústavního soudu ČR
6. Návrh právní úpravy de lege ferenda
7. Závěr

Rozsah diplomové práce: **50**  
Rozsah grafických prací:  
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

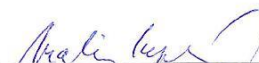
- BLAŽEK a kol. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016
- HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017
- JEMELKA, Luboš a kol. Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. Správní řád – Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020
- SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019
- WÁGNEROVÁ, Eliška a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D.**  
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **29. června 2023**  
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2024**



**JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.**  
děkan



**Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.**  
vedoucí katedry

V Plzni dne 30. srpna 2023

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předloženou diplomovou práci s názvem *Soudní přezkum mimořádných opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku* vypracoval samostatně a použil jsem pouze uvedených zdrojů.

Jan Poledna, v Plzni dne 30. března 2024

Jan Poledna v. r.

## **Poděkování**

Chtěl bych poděkovat vedoucímu své práce JUDr. Milanu Podhrázkému, Ph.D. za přínosné konzultace, akademickou motivaci a jiné cenné rady, které mi během psaní předal.

Dále bych chtěl poděkovat celé své rodině, která mi dala skvělé zázemí a duševní podporu po celou dobu studia. Zejména děkuji svým rodičům, kteří za mnou ve všem stáli.

## Obsah

|  |    |
|--|----|
| Úvod.....  | 11 |
| 1. Vymezení mimořádných opatření a jejich vybraných aspektů vztahujících se k soudnímu přezkumu .....                    | 14 |
| 1.1 Vymezení pojmu mimořádné opatření .....  | 14 |
| 1.2 Právní forma mimořádného opatření.....   | 15 |
| 1.3 Rozdílnost mimořádných opatření vydávaných podle Zákona o ochraně veřejného zdraví a podle Pandemického zákona ..... | 18 |
| 1.3.1 Nedostatky Zákona o ochraně veřejného zdraví jako důvod pro přijetí Pandemického zákona.....                       | 19 |
| 1.3.2 Geneze Pandemického zákona .....   | 21 |
| 1.3.3 Předmět úpravy Pandemického zákona a jeho odlišnosti ve vztahu k Zákonu o ochraně veřejného zdraví .....           | 23 |
| 1.3.4 Odlišnosti v soudním přezkumu mimořádných opatření dle Pandemického zákona.....                                    | 30 |
| 1.4 Odlišnosti mimořádných opatření a krizových opatření vydávaných podle Krizového zákona .....                         | 32 |
| 1.4.1 Právní forma krizového opatření.....   | 34 |
| 1.5 Shrnutí první kapitoly.....  | 35 |
| 2. Opatření obecné povahy.....   | 37 |
| 2.1 Formální a materiální pojetí opatření obecné povahy .....  | 39 |
| 2.2 Zavedení opatření obecné povahy do právního řádu České republiky .   | 40 |
| 2.3 Proces tvorby opatření obecné povahy.....  | 42 |
| 2.4 Shrnutí druhé kapitoly .....   | 43 |
| 3. Obrana proti mimořádným opatřením.....  | 45 |
| 3.1 Správní přezkum mimořádných opatření .....   | 45 |
| 3.2 Soudní přezkum mimořádných opatření .....  | 48 |
| 3.2.1 Náležitosti podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy .....  | 51 |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 3.2.2 | Aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy .....   | 53 |
| 3.2.3 | Účinky rozsudku.....   | 55 |
| 3.3   | Shrnutí třetí kapitoly.....  | 57 |
| 4.    | Analýza soudních rozhodnutí vztahujících se k přezkumu mimořádných opatření během epidemie onemocnění COVID-19 v České republice ..... | 60 |
| 4.1   | Politicko-společenský kontext a jeho právní důsledky .....   | 60 |
| 4.2   | Procesní aspekty soudního přezkumu mimořádných opatření .....  | 62 |
| 4.2.1 | Aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy .....   | 62 |
| 4.2.2 | Problematika změny návrhu na zrušení mimořádného opatření navrhovatelem.....   | 64 |
| 4.2.3 | Nedostatky v odůvodnění mimořádných opatření.....  | 65 |
| 4.2.4 | Soudní ochrana proti mimořádným opatřením prostřednictvím zásahové žaloby .....  | 67 |
| 4.2.5 | Zjevná neopodstatněnost .....  | 68 |
| 4.3   | Hmotněprávní aspekty soudního přezkumu mimořádných opatření.....   | 69 |
| 4.3.1 | Ohnisko nálezů a plošnost opatření .....   | 70 |
| 4.3.2 | Diskriminace vybraných osob .....  | 71 |
| 4.3.3 | Výkladové pravidlo <i>eiusdem generis</i> .....  | 72 |
| 4.3.4 | Přiměřenost opatření.....  | 74 |
| 4.3.5 | Vztah Zákona o ochraně veřejného zdraví a Pandemického zákona .....  | 74 |
| 4.3.6 | Ochrana osobních údajů .....   | 75 |
| 4.4   | Vyhodnocení analýzy .....  | 77 |
| 5.    | Návrh právní úpravy de lege ferenda .....  | 82 |
|       | Závěr.....   | 86 |
|       | Seznam zdrojů .....  | 88 |
|       | Resumé .....   | 95 |



## **Abstrakt**

Tato diplomová práce se zaměřuje na problematiku mimořádných opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku v obecné rovině, avšak s přihlédnutím k epidemii onemocnění COVID-19, kdy byla hojně vydávána. Práce zkoumá právní formu těchto opatření, jejich obecnou právní úpravu a její vývoj. Dále se práce věnuje rozdílům mezi mimořádnými opatřeními vydávanými podle Zákona o ochraně veřejného zdraví a podle Pandemického zákona. Práce také analyzuje možnosti ochrany proti mimořádným opatřením a hodnocení těchto opatření soudy v rámci soudního přezkumu. Na základě provedené analýzy se autor pokouší navrhnout úpravy právního řádu České republiky, aby se do budoucna odstranily negativní aspekty současné právní úpravy. Tato práce tak přispívá k diskusi o právních aspektech mimořádných opatření v době epidemie.

## **Abstract**

This master's thesis focuses on the issue of emergency measures in a general context, but with regard to the COVID-19 epidemic, during which they were extensively issued. The thesis examines the legal nature of these measures, their general legal regulation, and its development. Furthermore, the thesis deals with the differences between emergency measures issued under the Public Health Protection Act and the Pandemic Act. The thesis also analyzes the possibilities of protection against emergency measures and the evaluation of these measures by courts within the framework of judicial review. Based on the analysis carried out, the author attempts to propose amendments to the legal order of the Czech Republic in order to eliminate the negative aspects of the current legal regulation in the future. This work thus contributes to the discussion on the legal aspects of emergency measures in times of an epidemic.

## Seznam použitých zkratk

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů – „*Ústava České republiky*“

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů – „*Listina základních práv a svobod*“

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů – „*Ústavní zákon o bezpečnosti*“

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů – „*Zákon o Ústavním soudu*“

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – „*Krizový zákon*“

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů – „*Zákon o ochraně veřejného zdraví*“

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – „*Soudní řád správní*“

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů – „*Správní řád*“

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – „*Soudní řád správní*“

Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění do 30. listopadu 2022 – „*Pandemický zákon*“.

## Úvod

Vybrané téma jsem si zvolil z důvodu, že epidemie viru SARS-CoV-2 způsobující onemocnění COVID-19 byla v České republice situací natolik výjimečnou, že ji člověk může zažít jednou za život, přičemž poslední podobná epidemie byla epidemie tzv. španělské chřipky po první světové válce. V rámci mimořádných událostí obdobného charakteru (jako je epidemie) musí jednotlivci, celá společnost i orgány veřejné moci provádět zcela atypické činnosti, úkony či opatření, na které by měla existovat odpovídající právní úprava. Pokud hovoříme o epidemii, měla by tato právní úprava být schopna docílit rozmělnění prudkého růstu nakažených v dané oblasti, a to zejména restriktivními opatřeními, jako je například omezení setkávání se mezi lidmi či omezení jiných druhů lidské činnosti, která příslušný státní orgán vydá ve snaze eliminovat počty zemřelých v důsledku epidemie a případně nepřehltit svůj zdravotnický systém. Epidemie onemocnění COVID-19 tedy prověřila připravenost právního řádu České republiky na mimořádné události podobných rozměrů. Tato epidemie tedy dává výbornou příležitost k akademickému zkoumání připravenosti na tyto mimořádné události, resp. krizové situace, a to ve vztahu k právnímu řádu České republiky.

V České republice ústavodárci, resp. zákonodárci, tyto situace popsané výše řeší ve dvou režimech.

Prvním režimem je tzv. režim krizového řízení, který vychází z Ústavy České republiky, Ústavního zákona o bezpečnosti České republiky a Krizového zákona. V rámci tohoto režimu musí být vyhlášen jeden ze čtyř krizových stavů, mezi které patří válečný stav, stav ohrožení státu, nouzový stav a stav nebezpečí<sup>1</sup>, přičemž vyhlášení jednoho z uvedených krizových stavů je nezbytnou podmínkou pro řešení krizových situací, resp. aby nastalou krizovou situací mohly řešit příslušné krizové orgány přijetím krizových opatření či pomocí jiných nástrojů. Režim krizového řízení je velmi obecný a slouží k řešení všech typů krizových situací, tj. nikoliv pouze epidemií. Krizovému řízení se však tato diplomová práce bude věnovat pouze okrajově, a to jen v rozsahu nezbytném pro doplnění potřebných souvislostí.

---

<sup>1</sup> Ust. čl. 43 odst. 1 Ústavy České republiky, ust. čl. 7 Ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, ust. čl. 5 Ústavního zákona o bezpečnosti České republiky a ust. § 3 Krizového zákona.

Druhým možným režimem, jak se vypořádat s epidemií, je prostřednictvím Zákona o ochraně veřejného zdraví (později také ve spojení s Pandemickým zákonem), který příslušným orgánům ochrany veřejného zdraví dává oprávnění, jak problémy s probíhající epidemií nebo nebezpečím jejího vzniku řešit mimo režim krizového řízení. V režimu Zákona o ochraně veřejného zdraví orgány veřejného zdraví nejsou podmíněny k vydání mimořádných opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku (dále jen „**mimořádná opatření**“) žádným krizovým či jiným mimořádným stavem (s výjimkou stavu pandemické pohotovosti u Pandemického zákona), a je tedy pouze na správním uvážení orgánu ochrany veřejného zdraví, zda vyhodnotí, že epidemiologická situace na území České republiky je taková, jež vyžaduje regulaci pomocí vydání mimořádného opatření. Toto však neplatí u mimořádných opatření vydávaných dle Pandemického zákona přijatého relativně nedávno.

Cílem této diplomové práce tedy bude vymezit, co to jsou mimořádná opatření, jejich právní formu a obecnou právní úpravu ve vztahu k jejich právní formě. Následně pak právní úpravu a její vývoj ve vztahu k mimořádným opatřením, v reakci na epidemii onemocnění COVID-19 v právním řádu České republiky. V následných částech této diplomové práce budou uvedeny rozdíly mezi mimořádnými opatřeními vydávanými podle Zákona o ochraně veřejného zdraví a podle Pandemického zákona, možnosti ochrany proti mimořádným opatřením a v neposlední řadě také analýza, jak vydávaná mimořádná opatření hodnotily soudy v rámci soudního přezkumu.

Ve vztahu k soudnímu přezkumu mimořádných opatření bude věnován důraz primárně problematice vztahující se k aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení mimořádného opatření správnímu soudu, možnosti změny tohoto návrhu ze strany navrhovatele, vývoje právní úpravy ve vztahu k možnosti soudního přezkumu mimořádných opatření a dalším podstatným aspektům soudního přezkumu mimořádných opatření vyplývajících zejména ze Soudního řádu správního.

Hlavním jádrem této diplomové práce bude analýza soudních rozhodnutí správních soudů věnujících se soudnímu přezkumu mimořádných opatření, která se bude zabývat vybranými procesními i hmotněprávními aspekty soudního přezkumu mimořádných opatření.

Na základě provedené analýzy soudních rozhodnutí správních soudů věnujících se soudnímu přezkumu mimořádných opatření bude nastíněn návrh úpravy právního řádu České republiky tak, aby se do budoucna odstranily negativní aspekty právní úpravy účinné v době epidemie onemocnění COVID-19 nebo i dnes stále účinné právní úpravy.

## **1. Vymezení mimořádných opatření a jejich vybraných aspektů vztahujících se k soudnímu přezkumu**

V následující kapitole bude čtenář seznámen zejména s vymezením pojmu mimořádné opatření, jeho typy, odlišnostmi ve vztahu k jiným institutům ke zvládnání mimořádných událostí a vývojem právní úpravy mimořádných opatření.

Aby se bylo možné věnovat soudnímu přezkumu mimořádných opatření, je současně nezbytné, si určit, v jaké právní formě je mimořádné opatření vydáváno. Toto je podstatné mimo jiné i z důvodu, že v průběhu epidemie onemocnění COVID-19 existovaly různé názorové proudy, které se neshodovaly na tom, jakou právní formu mimořádná opatření ve skutečnosti mají.

### **1.1 Vymezení pojmu mimořádné opatření**

Mimořádná opatření jsou obecně upravena v Zákoně o ochraně veřejného zdraví, a to konkrétně v ust. § 69, avšak Zákon o ochraně veřejného zdraví neobsahuje jejich legální definici jako takovou. Zákon o ochraně veřejného zdraví upravuje výčet mimořádných opatření, která jsou orgány ochrany veřejného zdraví oprávněny přijímat. Jedná se kupříkladu o (i) zákaz nebo omezení výroby, úpravy, úschovy, dopravy, dovozu, vývozu, prodeje a jiného nakládání s potravinami a dalšími výrobky, kterými může být šířeno infekční onemocnění, popřípadě příkaz k jejich zničení, (ii) zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu nebo (iii) zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.<sup>2</sup>

Na úvod této problematiky je nezbytné uvést, že pokud se v této práci hovoří o ust. § 69 odst. 1 písm. i) Zákona o ochraně veřejného zdraví, je tím ke dni sepsání

---

<sup>2</sup> Ust. § 69 odst. 1 Zákona o ochraně veřejného zdraví.

této diplomové práce myšleno ustanovení § 69 odst. 1 písm. j) Zákona o ochraně veřejného zdraví, jelikož novelou Zákona o ochraně veřejného zdraví došlo ke změně tohoto ustanovení.<sup>3</sup>

Obecně lze pak mimořádná opatření rozdělit do dvou, resp. tří kategorií. První kategorií jsou mimořádná opatření vydávána Ministerstvem zdravotnictví České republiky (dále jen „**Ministerstvo zdravotnictví**“) podle Zákona o ochraně veřejného zdraví, druhou kategorií jsou mimořádná opatření vydávána krajskými hygienickými stanicemi podle Zákona o ochraně veřejného zdraví a třetí, do jisté míry speciální kategorií, jsou mimořádná opatření vydávána Ministerstvem zdravotnictví a krajskými hygienickými stanicemi na základě Zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s Pandemickým zákonem, přičemž Pandemickému zákonu se tato diplomová práce bude podrobněji věnovat v jiných částech.

Dle Zákona o ochraně veřejného zdraví dále platí, že mimořádná opatření lze vydat pouze v nezbytně nutném rozsahu a o jejich ukončení rozhoduje příslušný orgán ochrany veřejného zdraví.<sup>4</sup>

Podle ust. § 80 odst. 1 písm. g) Zákona o ochraně veřejného zdraví Ministerstvo zdravotnictví, jakožto orgán ochrany veřejného zdraví, nařizuje mimořádná opatření při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech, pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů.<sup>5</sup> Podle ust. § 82 odst. 2 písm. m) Zákona o ochraně veřejného zdraví krajské hygienické stanice mohou nařídit mimořádná opatření, pokud k tomu není příslušné Ministerstvo zdravotnictví.<sup>6</sup>

## **1.2 Právní forma mimořádného opatření**

Ust. § 94a odst. 2 Zákona o ochraně veřejného zdraví stanovuje, že opatření orgánů ochrany veřejného zdraví, tj. Ministerstva zdravotnictví a krajských hygienických stanic, jsou vydávána jako opatření obecné povahy. Z totožného ustanovení vyplývá speciální úprava tohoto typu opatření obecné povahy, a to sice, že (i) toto opatření se vydává bez řízení o návrhu opatření obecné

---

<sup>3</sup> Čl. XI zákona č. 281/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>4</sup> Ust. § 61 odst. 2 Zákona o ochraně veřejného zdraví.

<sup>5</sup> Ust. § 80 odst. 1 písm. g) Zákona o ochraně veřejného zdraví.

<sup>6</sup> Ust. § 82 odst. 2 písm. m) Zákona o ochraně veřejného zdraví.

povahy, (ii) nabývá účinnosti dnem vyvěšení na úřední desce orgánu ochrany veřejného zdraví, který opatření vydal, a (iii) vyvěšuje se na dobu nejméně 15 dnů. Vydává li toto opatření obecné povahy Ministerstvo zdravotnictví, zašle jej také krajským hygienickým stanicím, které jsou povinny jej bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů.<sup>7</sup> Dále má orgán ochrany veřejného zdraví povinnost opatření obecné povahy v den následující po dni nabytí jeho účinnosti opatřit záznamem o jeho účinnosti.<sup>8</sup> Pominou-li důvody či se změni důvody, jež vedly k vydání opatření obecné povahy, orgán ochrany veřejného zdraví je bezodkladně zruší nebo změni.<sup>9</sup>

Z právní úpravy uvedené výše se jeví právní forma mimořádných opatření vydávána v režimu Zákona o ochraně veřejného zdraví jako vcelku jednoznačná. Avšak na počátku epidemie onemocnění COVID-19, jejíž bližší specifikaci se budou věnovat následující kapitoly této diplomové práce, existovaly různé právní názory, zda mimořádné opatření je opravdu vydáváno ve formě opatření obecné povahy. Prvním takovým případem byla situace, kdy Ministerstvo zdravotnictví, jakožto odpůrce (odpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno) v řízení o zrušení opatření obecné povahy u Městského soudu v Praze tvrdilo, že mimořádné opatření vydávané Ministerstvem zdravotnictví s celostátní působností může mít právní formu jak právního předpisu *sui generis*, tak formu rozhodnutí nebo formu opatření obecné povahy. Ministerstvo zdravotnictví argumentovalo mimo jiné tím, že mimořádná opatření vydávaná krajskými hygienickými stanicemi dle ust. § 82 odst. 2 písm. m) Zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s ust. § 80 odst. 8 a ust. § 85 Zákona o ochraně veřejného zdraví spadají do přímé působnosti Ministerstva zdravotnictví. Z toho pak dle Ministerstva zdravotnictví plynulo, že předmětná mimořádná opatření jsou s ohledem na svůj materiální obsah abstraktního charakteru právním předpisem, ať už je vydávána krajskou hygienickou stanicí nebo Ministerstvem zdravotnictví.<sup>10</sup> Ministerstvo zdravotnictví také argumentovalo, že předmětná mimořádná opatření jsou natolik obecná, tj. mají tak široký okruh svých adresátů, že se musí jednat o právní předpis. Tento svůj

---

<sup>7</sup> Ust. § 94a odst. 2 Zákona o ochraně veřejného zdraví.

<sup>8</sup> Ust. § 94a odst. 3 Zákona o ochraně veřejného zdraví.

<sup>9</sup> Ust. § 94a odst. 4 Zákona o ochraně veřejného zdraví.

<sup>10</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp.zn. 14 A 41/2020.



právní názor Ministerstvo zdravotnictví opíralo také o judikaturu Nejvyššího správního soudu, ve kterém Nejvyšší správní soud skutečně dospěl k závěru, že u řešeného opatření obecné povahy (nejednalo se o mimořádné opatření) je okruh adresátů natolik široký, že se musí jednat o právní předpis.<sup>11</sup> Tuto argumentaci však Městský soud v Praze ve vztahu k mimořádným opatřením nepřijal, poněvadž v případě předloženém Ministerstvem zdravotnictví zákonodárce nestanovil, že daný akt se bude vydávat ve formě opatření obecné povahy, jak zákonodárce učinil u mimořádných opatření v ust. § 94a odst. 2 Zákona o ochraně veřejného zdraví. Ministerstvo zdravotnictví proti rozsudku Městského soudu v Praze podalo kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku k právní formě mimořádných opatření uvedl, že u mimořádných opatření dle ust. § 69 Zákona o ochraně veřejného zdraví je pevně stanoveno, v jaké právní formě má být mimořádné opatření vydáno, tj. opatření obecné povahy, s tím, že je-li takto zákonodárcem právní forma uvedena v zákoně, nepřísluší soudům toto hodnotit.<sup>12</sup> Nejvyšší správní soud pak v tomto rozsudku uvedl, že sice souhlasí s argumentací Ministerstva zdravotnictví, že mimořádná opatření vzhledem k rozsahu a šířce adresátů inklinují spíše k právnímu předpisu, avšak i tak u něj existuje podmínka konkrétnosti a určitosti věci. Dále pak Nejvyšší správní soud doporučil Ministerstvu zdravotnictví v tomto ohledu navrhnout novelizaci Zákona o ochraně veřejného zdraví. Současně však uvedl, že do té doby jsou soudy vázány platným a účinným právním řádem.<sup>13</sup>

Z tohoto rozhodnutí Nejvyššího správní soudu lze tedy dovodit, že pokud zákonodárce pevně stanoví právní formu daného správního aktu v zákoně, není přípustné, aby správní orgán vydávající takový správní akt pozměnil jeho formu, byť svými vlastnosti je podobný jiné formě než té, jaká je stanovena v příslušném zákoně. Soudům nepřísluší tyto domněnky o možné formě posuzovat. Stejnou argumentaci použil také Ústavní soud, když konstatoval, že Zákonem o ochraně veřejného zdraví není možné prolomit jednoznačně stanovenou právní

---

<sup>11</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, čj. 6 As 241/2018-25, č. 3993/2020 Sb. NSS.

<sup>12</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, č. 4184/2021 Sb. NSS.

<sup>13</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, č. 4184/2021 Sb. NSS.

formu správního aktu, jelikož takovým postupem by došlo k výraznému porušení práva na soudní ochranu upravené v Listině základních práv a svobod, jelikož tento výklad by znemožňoval soudní ochranu podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (dále jen „**návrh na zrušení opatření obecné povahy**“).<sup>14</sup>

Odlišné názory k právní formě mimořádných opatření existují také v odborné literatuře. Některé publikace poukazují částečně na argumentaci Ministerstva zdravotnictví popsanou výše v této podkapitole, tj. že předmět celostátního mimořádného opatření není konkrétně určen, je relativně obecně stanovený, čímž se podobá více právnímu předpisu.<sup>15</sup> Existují také právní názory, které plně zastávají jak formální, tak materiální znaky opatření obecné povahy (o tom bude pojednáno v další kapitole této diplomové práce) u mimořádných opatření, tzn., že mimořádná opatření jsou za opatření obecné povahy v Zákoně o ochraně veřejného zdraví přímo označena, a také svoji podstatou naplňují znaky opatření obecné povahy.<sup>16</sup>

S přihlédnutím k rozhodovací soudní praxi uvedené výše lze uzavřít, že mimořádná opatření jsou přes mnohost a různost právních názorů vydáváná ve formě opatření obecné povahy. Z tohoto závěru pak také plyne možnost jejich následného správního a soudního přezkumu, kterému se budou věnovat další části této diplomové práce.

### **1.3 Rozdílnost mimořádných opatření vydávaných podle Zákonu o ochraně veřejného zdraví a podle Pandemického zákona**

Tato podkapitola se bude věnovat nedostatkům právní úpravy v Zákoně o ochraně veřejného zdraví, jež zapříčinily následně přijetí Pandemického zákona, a dále pak genezi Pandemického zákona a jeho předmětu a úpravě, a z toho plynoucím rozdílům mezi mimořádnými opatřeními vydávanými dle Zákonu o ochraně veřejného zdraví a Pandemického zákona.

---

<sup>14</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (U 6/99 SbNU 485).

<sup>15</sup> HANDRLICA, Jakub, BALOUNOVÁ, Jana, SHAREPAEV, Vladimír. Náhrady a opatření přijaté v době pandemie. *Právní rozhledy* 2020, č. 22., s. 784-791, ISSN 1210-6410.

<sup>16</sup> DEINSBIER, Jakub – DERKA, Viktor – HORÁK, Filip – Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník* 2020, č. 5, s. 417–432, ISSN 0231-6625.

### 1.3.1 Nedostatky Zákona o ochraně veřejného zdraví jako důvod pro přijetí Pandemického zákona

V době probíhající pandemie onemocnění COVID-19 v České republice bylo v rámci boje proti pandemii nejčastější formou regulativních opatření mimořádné opatření podle Zákona o ochraně veřejného zdraví a Krizových opatření, a to v závislosti na závažnosti aktuální situace. Pohledem času lze říci, že tento režim nebyl ve vztahu k míře intenzity omezování občanů vhodný. Drtivá většina mimořádných opatření byla vydávána podle Zákona o ochraně veřejného zdraví, konkrétně podle ust. § 69 odst. 1 písm. i) Zákona o ochraně veřejného zdraví (ke dni zpracovávání této diplomové práce písm. j) Zákona o ochraně veřejného zdraví), tj. na velmi obecné zbytkové formulaci<sup>17</sup>, pod kterou lze podřadit jen ta dílčí omezení, která nejsou uvedena v předchozích písmenech ust. § 69 odst. 1 Zákona o ochraně veřejného zdraví. Zde lze tedy logicky aplikovat výklad práva pomocí metody *a maiori ad minus* (od většího k menšímu), tj. že nelze stanovit restriktce vyšší intenzity než ty, které jsou v daném ustanovení uvedeny na základě této zbytkové obecné formulace, která má sloužit toliko k zajištění nějaké dílčí, technické či administrativní činnosti v rámci boje s epidemií na území České republiky.

Jako příklad lze v této souvislosti uvést mimořádná opatření zakazující omezení volného pohybu nebo týkající se omezení a zákazu maloobchodního prodeje, která všechna odkazovala ve svém záhlaví právě na ust. § 69 odst. 1 písm. i) Zákona o ochraně veřejného zdraví. Městský soud v Praze se k tomuto využívání obecné zbytkové formulace vyjádřil negativně, kdy mimo jiné uvedl, že samotné omezení základních práv v době vyhlášení nouzového stavu nebo v době vyhlášení stavu ohrožení státu je možné pouze vládou ve formě krizového opatření dle Krizového zákona, přičemž žádný zákon nestanovuje, že by existovala možnost přenést tuto pravomoc na jiného.<sup>18</sup> Dále pak uvedl, že omezení volného pohybu a podnikání na základě ust. § 69 odst. 1 písm. i) Zákona o ochraně veřejného zdraví bylo porušením čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, přičemž

---

<sup>17</sup> „Mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.“

<sup>18</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020.

argumentoval tím, že není možné na základě takto obecně formulovaných ustanovení stanovit tak přísné restrikce porušující Listinu základních práv a svobod.

Z tohoto rozsudku Městského soudu v Praze tedy mimo jiné plyne, že není možné, aby takto přísné restrikce vycházely z obecného ustanovení Zákona o ochraně veřejného zdraví, pokud zde existuje zvláštní zákon upravující tak zásadní zásah do základní práv, tj. Ústavní zákon o bezpečnosti ve spojení s Krizovým zákonem. S tímto rozhodnutím lze plně souhlasit, neboť v právním státě je nepřípustné, aby práva stanovená Listinou základních práv a svobod byla omezována na základě takto obecného ustanovení jako je ust. § 69 odst. 1 písm. i) Zákona o ochraně veřejného zdraví. K aplikaci obecného ust. § 69 odst. 1 písm. i) Zákona o ochraně veřejného zdraví ve vztahu k mimořádným opatřením se vyjádřil i Nejvyšší správní soud, který potvrdil, že není možné takto přísná opatření opírat o toto ustanovení a k přijetí takovýchto opatření je nezbytné využít režim krizového řízení, přičemž musí být vyhlášen nouzový stav.<sup>19</sup>

O této Ministerstvem zdravotnictví špatně postavené konstrukci přijímat přísná opatření ve formě omezení volného pohybu či omezení podnikání hovoří i odborná literatura, kdy někteří autoři ku příkladu uvádí, že interpretace ust. § 69 odst. 1 písm. i) Zákona o ochraně veřejného zdraví Ministerstvem zdravotnictví byla ve vztahu k porušení čl. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod očividná, neboť Ministerstvu zdravotnictví musely být známy vybrané nálezy Ústavního soudu týkající se dodržování výhrady zákona.<sup>20</sup> Nutno podotknout, že rozsudek Městského soudu v Praze uvedený výše<sup>21</sup> byl jedním z prvních, který se zabýval přezkumem tzv. covidových opatření v souvislosti se vznikem epidemie onemocnění COVID-19 v České republice, přičemž byl následně zrušen<sup>22</sup> Nejvyšším správním soudem z důvodu, že předmětná mimořádná opatření pozbyla platnosti (podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) Soudního řádu správního byl následně návrh odpůrce v této věci odmítnut). S ohledem na další rozhodnutí ve vztahu k mimořádným opatřením se stal tento rozsudek Městského soudu v Praze

---

<sup>19</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, č. 4184/2021 Sb. NSS

<sup>20</sup> WINTR, Jan. *K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020*. Správní právo, 2020, č. 5-6 s. 282-297. ISSN 0139-6005.

<sup>21</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020.

<sup>22</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 114/2020 – 63 ze dne 26. února 2021, č. 4184/2021 Sb. NSS

základním východiskem té doby pro posuzování dalších mimořádných opatření, a do jisté míry z něj ostatní soudy vychází dodnes.

S postupem epidemie onemocnění COVID-19 v České republice a tím, že mimořádná opatření byla správními soudy velmi často rušena, jak již bylo nastíněno výše, bylo vládou rozhodnuto o přijetí zvláštního zákona vztahujícího se primárně na epidemii onemocnění COVID-19, který by obsahoval taxativně vymezený okruh omezení, jenž by nebylo možno zavést bez zvláštního mimořádného stavu podobně, jak není možné přijetí krizových opatření příslušným orgánem krizového řízení bez vyhlášení nouzového stavu (viz další podkapitola a další části této diplomové práce).

### 1.3.2 Geneze Pandemického zákona

Pro pochopení důvodů přijetí a smyslu Pandemického zákona jako celku je podstatné popsat genezi jeho vzniku. Z důvodu popsaných v předchozích částech této diplomové práce vláda již počátkem května 2020 projednala vládní návrh zákona, který upravoval mimořádná opatření vůči této specifické situaci, tj. onemocnění COVID-19. Předložení tohoto návrhu zákona byla primárně reakcí na rozsudek Městského soudu v Praze<sup>23</sup> (který byl již v této diplomové práci několikrát zmíněn), který zrušil některá mimořádná opatření vydávána podle Zákona o ochraně veřejného zdraví na samém počátku epidemie onemocnění COVID-19. Tento návrh vláda přijala<sup>24</sup> a ještě tentýž den byl vládou předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále jen „**Poslanecká sněmovna**“) pod sněmovním tiskem č. 859. Oproti tomu se i zvažovalo, že by cíleného stavu, tj. vydávat opatření proti epidemii bez vyhlášení nouzového stavu, bylo dosaženo prostřednictvím novely Zákona o ochraně veřejného zdraví.<sup>25</sup> Tuto novelu, ačkoli byla již připravena, vláda neschválila. V této souvislosti se rovněž zvažovala novelizace Ústavního zákona o bezpečnosti<sup>26</sup>, avšak nakonec

---

<sup>23</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp.zn. 14 A 41/2020.

<sup>24</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 7. května 2020 č. 515.

<sup>25</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, Čj. OVA 443/20.

<sup>26</sup> ČTK. *Posílení pravomocí Vojtěcha neprošlo. Hamáček místo toho připraví novelu ústavního zákona* [online] E15.cz., [cit. 2023-11-24]. Dostupné na: [https://www.e15.cz/domaci/posileni-pravomoci-vojtecha-neproslo-hamacek-misto-toho-pripravi-novelu-ustavniho-zakona-1369377].

byl zvolen, model speciálního zákona mimo režim krizových stavů i Zákona o ochraně veřejného zdraví, tj. ekvivalent Pandemického zákona.

V rámci příprav tohoto návrhu zákona se však začala epidemiologická situace v České republice zlepšovat a tento ekvivalent Pandemického zákona tak nebyl nikdy projednán a ani schválen. Schválení tohoto zvláštního zákona mimo režim krizových stavů a částečně odlišného od Zákona o ochraně veřejného zdraví speciálně pro epidemii onemocnění COVID-19 začalo být opět zvažováno až počátkem roku 2021, kdy se epidemiologická situace v České republice dramaticky zhoršila a menšinová vláda Andreje Babiše v Poslanecké sněmovně<sup>27</sup>, nebyla schopna zajistit si souhlas v Poslanecké sněmovně k prodloužení nouzového stavu.<sup>28</sup> V únoru 2021 tedy vláda po dohodě napříč všemi politickými subjekty v Poslanecké sněmovně předložila nový návrh zákona, tentokrát pod sněmovním tiskem č. 1158, který byl projednán ve stavu legislativní nouze<sup>29</sup> a ve Sbírce zákonů vyhlášen dne 26. února 2021 pod č. 94/2021 Sb. Účinnost tohoto zákona, tj. Pandemického zákona, byla od počátku nastavena na omezenou dobu, ale vzhledem k tehdejší epidemiologické situaci byla jeho účinnost několikrát prodloužena.

Pandemický zákon jako takový byl pak posuzován Ústavním soudem z hlediska jeho ústavnosti. Návrh na zrušení Pandemického zákona podala skupina senátorů. Ústavní soud však konstatoval, že Pandemický zákon jako takový není protiústavní a zrušil jen část ust. § 9 odst. 4 Pandemického zákona týkající se krácení náhrady skutečné škody o návratnou finanční výpomoc, jelikož krácení náhrady škody o návratnou finanční pomoc by dle Ústavního soudu trvale snižovalo majetek poškozených osob.<sup>30</sup>

Následně pak skupina poslanců z poslaneckého klubu ANO a SPD podala návrh na zrušení zákona č. 39/2022 Sb., kterým se mění Pandemický zákon, avšak tento návrh byl Ústavním soudem zamítnut, byť u tohoto návrhu se primárně řešily procedurální podmínky přijetí zákona v rámci projednávání v Poslanecké

---

<sup>27</sup> KUČERA, Jan. *Nouzový stav v nouzi: Babiš přišel o komunisty a jiné spojence nemá* [online]. Seznam Zprávy, [cit. 2023-11-23]. Dostupné z: [<https://www.seznamzpravy.cz/clanek/nouzovy-stav-v-nouzi-babis-prisel-o-komunisty-a-jine-spojence-nema-140975>].

<sup>28</sup> Ust. čl. 6 odst. 2 Ústavního zákona o bezpečnosti České republiky.

<sup>29</sup> Rozhodnutí předsedy Poslanecké sněmovny č. 96 ze dne 15. února 2021.

<sup>30</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 20/21 (4/2022 Sb.)

sněmovně. Ústavní soud v tomto případě neshledal protiústavnost této novely Pandemického zákona.<sup>31</sup>

Lze tedy uzavřít, že Pandemický zákon jako celek z hlediska ústavnosti obstál.

Na závěr této podkapitoly je třeba zmínit, že jádro Pandemického zákona, tj. oprávnění orgánů ochrany veřejného zdraví vydávat mimořádná opatření ke zvládnutí epidemie onemocnění COVID-19 v ust. § 1 až § 8 pozbyla platnosti ke dni 30. listopadu 2022.<sup>32</sup> Primárním cílem zrušení těchto ustanovení byla obava části tehdejší Poslanecké sněmovny, že ponecháním těchto ustanovení v platnosti by mohlo v budoucnu vést k jejich zneužití, a to i přesto, že byl zaveden stav pandemické pohotovosti.

Ke dni sepsání této diplomové práce zůstávají v platnosti ust. § 9 až § 22 Pandemického zákona. Pokud to však bude epidemiologická situace vyžadovat, je možné jádro Pandemického zákona opět aktivovat přijetím novely Pandemického zákona.

### **1.3.3 Předmět úpravy Pandemického zákona a jeho odlišnosti ve vztahu k Zákonu o ochraně veřejného zdraví**

Pandemický zákon upravuje mimořádná opatření pro zvládnutí epidemie onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem označovaným jako SARS CoV-2 a jejich dopadů na území České republiky<sup>33</sup> s tím, že pokud nestanoví Pandemický zákon jinak, použije se Zákon o ochraně veřejného zdraví.<sup>34</sup>

Již samotná důvodová zpráva k Pandemickému zákonu (sněmovní tisk č. 1158) uvádí, že návrh Pandemického zákona má odstranit nedostatky Zákona o ochraně veřejného zdraví a odkazuje na již zmíněný rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 14 A 41/2020 ze dne 23. dubna 2020.<sup>35</sup> Samotný Pandemický zákon v podobě předložené Poslanecké sněmovně má jen několik málo odlišností

---

<sup>31</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 7/22 (317/2022 Sb.)

<sup>32</sup> Článek I. bod 49. zákona č. 39/2022 Sb., kterým se mění Pandemický zákon.

<sup>33</sup> Ust. § 1 odst. 1 Pandemického zákona.

<sup>34</sup> Ust. § 1 odst. 2 Pandemického zákona.

<sup>35</sup> POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU České republiky, 8. volební období, důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů /sněmovní tisk 1158/.

od vládního návrhu zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů z roku 2020 (sněmovní tisk č. 859), byť důvodová zpráva uvádí, že je třeba velice rychle reagovat na současný vývoj epidemie onemocnění COVID-19 přijetím nových souborů prostředků sloužících k efektivnímu boji s ní.<sup>36</sup>

Jak již bylo nastíněno výše, Pandemický zákon úzce souvisí se Zákonem o ochraně veřejného zdraví. Pandemický zákon je zvláštní úpravou a ve vztahu k Zákonu o ochraně veřejného zdraví se použije případně kolizní (derogační) pravidlo *lex specialis derogat legi generali*, avšak Zákon o ochraně veřejného zdraví je stále aplikovatelným v tom rozsahu, ke kterému neexistuje ekvivalent úpravy v Pandemickém zákoně.

Dle mého názoru hlavní podstatnou změnou, a do jisté míry speciální postavení Pandemického zákona v rámci celého právního řádu České republiky, je dáno zavedením tzv. stavu pandemické pohotovosti.

Tento zvláštní právní stav nenáleží do krizových stavů<sup>37</sup> jde o právní stav *sui generis*, který by bylo možné charakterizovat jako právní stav, při jehož vyhlášení jsou dány speciální pravomoci určitému orgánu (zde pro orgány ochrany veřejného zdraví) k odstranění dané mimořádné situace představující jistou míru rizika pro chod státu či společnosti obecně, avšak mimo režim Ústavního zákona o bezpečnosti a Krizového zákona.

U těchto právních stavů je vždy jako první potřeba určit model jeho vyhlášení a rušení. Při tvorbě Pandemického zákona a jeho schvalování existovala snaha o vytvoření modelu, kdy by Ministerstvo zdravotnictví, resp. krajské hygienické stanice, nedisponovaly zvláštními pravomocemi bez dohledu zákonodárné moci na neomezeně dlouhou dobu do konce účinnosti Pandemického zákona. Byl zde tedy přejat částečně model podobný režimu u krizových stavů, kdy Poslanecká sněmovna, resp. Senát Parlamentu České republiky (dále jen „**Senát**“) (u vybraných krizových stavů) vykonává kontrolu vůči vládě, jakožto orgánu krizového řízení vydávající krizová opatření a může vládou

---

<sup>36</sup> POSLANECKÁ SNĚMOVNA, 8. volební období, důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů /sněmovní tisk č. 1158/.

<sup>37</sup> Stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu a válečný stav.



vyhlášený nouzový stav zrušit či odmítnout vydat souhlas s jeho prodloužením (tato problematika bude detailněji rozpracována dále v této diplomové práci). K tomu však existuje jediná, avšak velmi významná odlišnost, a to sice to, že u stavu pandemického pohotovosti není potřeba žádat Poslaneckou sněmovnu o souhlas s jeho prodloužením, nýbrž Poslanecká sněmovna musí sama iniciovat ukončení stavu pandemického pohotovosti.

K tomuto je také možné započít debatu, zda je tento konstrukt nastaven správně, a zda neměla být dána pravomoc Poslanecké sněmovně zrušit konkrétní mimořádná opatření. Zde je třeba vzít v úvahu konotace politického charakteru. Pokud by existovala pravomoc Poslanecké sněmovny zrušit konkrétní mimořádné opatření, mohla by tak činit opakovaně pouze u jednoho jeho druhu, který by nebyl populární u veřejnosti, avšak pro boj s epidemií nezbytný. Z tohoto důvodu lze vnímat nakonec schválený model jako správný. Vláda, jakožto politický orgán výkonné moci odpovědná za zvládnání pandemie jakéhokoliv typu se tak případně chrání proti populistickým myšlenkám některých členů Poslanecké sněmovny, a to tím, že by v případě, kdy by byl zrušen stav pandemické pohotovosti, všechna mimořádná opatření vydávaná podle Pandemického zákona a vybraná mimořádná opatření podle Zákona o ochraně veřejného zdraví pozbyla platnosti, čímž by došlo k předání politické odpovědnosti na vybrané členy Poslanecké sněmovny.

Velmi podstatným aspektem mimořádných stavů (tj. i těch krizových) je model, resp. systém, jejich vyhlášení a rušení. Stav pandemické pohotovosti byl poprvé vyhlášen dnem nabytí účinnosti Pandemického zákona<sup>38</sup> a zrušit jej může ve formě usnesení pouze Poslanecká sněmovna<sup>39</sup>, a to na návrh vlády nebo jedné pětiny všech poslanců. Také platí, že stejně jako u nouzového stavu je potřeba toto usnesení vyhlásit ve Sbírce zákonů.<sup>40</sup>

U stavu pandemické pohotovosti tedy můžeme vidět obrácený systém, oproti nouzovému stavu, kdy není potřeba vyslovit souhlas s jeho prodloužením, nýbrž Poslanecká sněmovna dává svůj souhlas s jeho zrušením.

---

<sup>38</sup> Ust. § 22 odst. 1 Pandemického zákona.

<sup>39</sup> Usnesení Poslanecké sněmovny č. 113 ze dne 4. května 2022 o ukončení stavu pandemické pohotovosti (vyhlášené pod č. 113/2022 Sb.).

<sup>40</sup> Ust. § 1 odst. 3 Pandemického zákona.

Je pak také otázkou, zda kvórum, které zákonodárce zvolil, pro podání návrhu na jeho zrušení je dostatečné či nikoliv. K podání návrhu na vyslovení nedůvěry vládě je potřeba jedné čtvrtiny poslanců<sup>41</sup>, na podání žádosti na svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny je třeba jedné pětiny poslanců<sup>42</sup>, stejně jako na podání návrhu k ustavení vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny<sup>43</sup>. Dle mého názoru je rušení a vyhlášení stavu pandemické pohotovosti důležitější materií, kdy je možno jeho předčasným zrušením ohrozit životy a zdraví občanů, než ustavení vyšetřovací komise nebo svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny. Zde tedy hodnotím toto kvórum jako nevhodně nízké, ve vztahu k možným důsledkům a k přihlédnutím k tomu, že k přijetí „prostého“ usnesení je zapotřebí pouze většiny přítomných poslanců.<sup>44</sup> Stanovení tohoto kvóra pro podání návrhu na zrušení stavu pandemického pohotovosti lze tak přisuzovat dle mého názoru částečně populistickým tendencím napříč všemi politickými uskupeními v tehdejší Poslanecké sněmovně.

Důležitost stavu pandemické pohotovosti lze spatřovat v tom, že je možné vydávat vybraná mimořádná opatření dle Zákona o ochraně veřejného zdraví a mimořádná opatření dle Pandemického zákona pouze v době, kdy je vyhlášen stav pandemické pohotovosti. Dále pak platí, že ukončením stavu pandemické pohotovosti tato opatření pozbývají platnosti, podobně jako uplynutím doby vyhlášení nouzového stavu u krizových opatření.<sup>45</sup>

Další podstatnou odlišností u mimořádných opatření dle Pandemického zákona je, že se jedná o zvláštní prostředek ke zvládnání velmi specifické přímo určitelné situace, tj. likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku v České republice.<sup>46</sup> Vedle toho u mimořádných opatření podle Zákona o ochraně veřejného zdraví platí, že jsou konstruovány jako obecný

---

<sup>41</sup> Ust. § 84 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>42</sup> Ust. § 51 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>43</sup> Ust. § 48 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>44</sup> Usnesení § 70 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>45</sup> Ust. § 2 odst. 4 písm. b) Pandemického zákona.

<sup>46</sup> Ust. § 1 odst. 1 Pandemického zákona.

prostředek k ochraně veřejného zdraví proti více druhům mimořádných situací, nikoliv pouze specificky pro epidemii onemocnění COVID-19 v České republice.

Pandemický zákon předpokládá, že Ministerstvo zdravotnictví a krajské hygienické stanice mohou za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku přikázat určitou činnost přispívající k naplnění uvedeného účelu, nebo zakázat nebo omezit určité činnosti nebo služby, jejichž výkonem by mohlo být šířeno onemocnění COVID-19, anebo stanovit podmínky provádění takových činností nebo poskytování takových služeb.<sup>47</sup>

Jeden z důvodů, proč byl Pandemický zákon přijímán, byla možnost přijímat přísnější opatření proti onemocnění COVID-19, než dovoluje Zákon o ochraně veřejného zdraví. Mezi tato opatření, která lze přijmout dle Pandemického zákona patří kupříkladu (i) omezení veřejné dopravy nebo stanovení podmínek jejího provozování, (ii) omezení výkonu podnikatelské nebo jiné činnosti v provozovně, obchodním centru, na tržišti, tržnici nebo v jiném prostoru sloužícím k podnikatelské nebo obdobné činnosti anebo stanovení podmínek pro jejich výkon, včetně omezení provozní doby, (iii) omezení podnikatelské nebo obdobné činnosti, při jejímž výkonu přichází fyzická osoba do přímého osobního kontaktu s jinou fyzickou osobou, anebo stanovení podmínek pro výkon takové činnosti nebo (iv) příkaz používat ochranné, mycí, čisticí nebo dezinfekční prostředky a další protiepidemická opatření.<sup>48</sup>

Mimořádná opatření obecně upravují specifické povinnosti, které mohou být stanoveny pro vybrané oblasti. Dále jsou také taxativně vymezena opatření pro regulaci v těchto oblastech. Jedná se o opatření, která jsou založena především na netypické reakci státu na epidemii. Dále pak platí, že mimořádná opatření dle Pandemického zákona je možné vydávat jen v případě epidemie onemocnění COVID-19, nikoliv při epidemiích jiného onemocnění.

Dle ust. § 2 odst. 1 Pandemického zákona může Ministerstvo zdravotnictví nebo příslušná krajská hygienická stanice přikázat určitou činnost, zakázat nebo omezit určité činnosti nebo služby nebo stanovit podmínky takových činností. Zde můžeme vidět rozdíl oproti mimořádným opatřením vydávaným podle Zákona

---

<sup>47</sup> Ust. § 2 odst. 1 Pandemického zákona.

<sup>48</sup> Ust. § 2 odst. 2 Pandemického zákona.

o ochraně veřejného zdraví, kde se také tyto modalitty řeší, avšak vždy konkrétně u každého typu řešené situace<sup>49</sup>, kdy u jedné situace může být stanovena pouze možnost „zákazu“, u jiné „omezení“ nebo jejich kombinace. Zákon o ochraně veřejného zdraví navíc neupravuje modalitu upravenou v Pandemickém zákoně, a to „stanovení podmínky provádění takových činností nebo poskytování takových služeb“. Pandemický zákon tedy stanovuje třístupňovou hierarchii regulace. Jiné právní předpisy stanovují zpravidla pouze dvoustupňovou hierarchii regulace, a to toliko „příkaz“ nebo „omezení“.<sup>50</sup> Při stanovování módu normativnosti je však třeba si dát pozor na jeho obcházení, tj. jak judikoval Nejvyšší správní soud, tyto módy normativnosti upravené v Pandemickém zákoně ve vztahu k mimořádným opatřením je třeba dodržovat a Ministerstvo zdravotnictví nemůže svévolně tyto módy zaměňovat, a to především za situace, kdy stanovením podmínek dojde de facto k zákazu akce, avšak k zákazu takové akce, nemají orgány ochrany veřejného zdraví dle Pandemického zákona oprávnění.<sup>51</sup> Z tohoto tedy plyne, že je nepřípustné, aby orgány ochrany veřejného zdraví stanovovaly takové podmínky, který by de facto znamenaly zákaz bez toho, aniž by Pandemický zákon u dané situace stanovoval mód normativnosti ve formě „zákazu“.

Mezi další odlišnosti mimořádných opatření vydávaných dle Pandemického zákona lze zařadit skutečnost, že aby je bylo možné nařídit, musí k nim být dle ust. § 3 odst. 3 Pandemického zákona vysloven souhlas vlády. V případě nebezpečí z prodlení je lze pak nařídit i bez předchozího souhlasu vlády s tím, že vláda s takovým mimořádným opatřením musí vyslovit souhlas do 48 hodin od jeho vyhlášení. Nedojde-li v této lhůtě k vyslovení souhlasu vlády, pozbývá takové mimořádné opatření platnosti.<sup>52</sup> Tento vyžadovaný souhlas vlády byl do Pandemického zákona vložen z důvodu, že z počátku epidemie onemocnění COVID-19 byla vydávána tzv. krizová opatření podle Krizového zákona (blíže

---

<sup>49</sup> Ust. § 69 odst. 1 písm. a) až j) Zákona o ochraně veřejného zdraví.

<sup>50</sup> Ust. § 66 zákona č. 114/1994 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpis, ust. § 9 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, ust. § 24f zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>51</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, č. j. 6 Ao 11/2021-48, č. 4203/2021 Sb. NSS.

<sup>52</sup> Ust. § 3 odst. 4 Pandemického zákona.

k nim v jiných částech této diplomové práce), která schvalovala vláda samotná, jakožto orgán krizového řízení.

Jak bylo uvedeno v předchozích částech této diplomové práce, postupem trvání epidemie onemocnění COVID-19, kdy se snižovala ochota veřejnosti bojovat s epidemií, nebyla politická vůle udržovat vyhlášený nouzový stav, jelikož ten se stal synonymem boje s epidemií, a to i za předpokladu, že se jednalo o jeho pouhý právní rámec.

Z těchto důvodů tedy bylo politicky žádoucí, aby (i) v rámci boje s epidemií nebyl vyhlášen nouzový stav, a (ii) aby mimořádná opatření byla pod kontrolou vlády a Poslanecké sněmovny ve formě možnosti zrušení stavu pandemické pohotovosti. V rámci politických jednání při projednávání Pandemického zákona bylo řešeno, že bez souhlasu vlády by pravomoci Ministerstva zdravotnictví a krajských hygienických stanic byly příliš silné, tj. že by omezování do práv občanů v souvislosti s epidemií onemocnění COVID-19 bylo příliš intenzivní na to, aby tak mohla rozhodnout ku příkladu „*pouze*“ krajská hygienická stanice v rámci správního uvážení.

Další odlišností pak je, že Pandemický zákon stanovil, že každé dva (2) týdny musí Ministerstvo zdravotnictví nebo krajské hygienické stanice přezkoumat dané opatření, tzn., zda pominuly důvody jeho vydání nebo se změnily důvody pro jeho vydání, přičemž pokud v rámci tohoto přezkoumávání bude dospěno k závěru, že ke změnám důvodů pro jeho vydání došlo, takové opatření musí být bezodkladně změněno nebo zrušeno.<sup>53</sup> Díky tomu je zajištěna vyšší míra kontroly, tzn. že Ministerstvo zdravotnictví a krajské hygienické stanice jsou povinny stále kontrolovat potřebnost daného mimořádného opatření, a dojde-li k vyhodnocení, že daná mimořádná opatření již nejsou potřeba, jsou povinny jej změnit nebo zrušit. Toto také zvyšuje možnosti veřejnosti dohlížet na výkon veřejné správy v této oblasti, a to především prostřednictvím práva na informace.

V neposlední řadě pak Pandemický zákon klade zvláštní požadavky na odůvodnění mimořádných opatření. Pandemický zákon stanovuje, že v odůvodnění mimořádného opatření se musí zohlednit aktuální analýza epidemiologické situace onemocnění COVID-19 a konkrétní míra rizika spojeného

---

<sup>53</sup> Ust. § 3 odst. 7 Pandemického zákona.

s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob.<sup>54</sup> Díky této povinnosti by mělo být zajištěno, že mimořádné opatření bude vydáno na základě relevantních podkladů, kdy bude vyhodnoceno, že pouze omezení v něm stanovené povede k cíli, a to v závislosti na aktuální situaci. Dále by pak toto odůvodnění mělo u veřejnosti vzbuzovat větší míru důvěry díky objektivním skutečnostem uvedeným v odůvodnění.

O tom, jak se orgány ochrany veřejného zdraví, především Ministerstvo zdravotnictví, s tímto zákonným požadavkem vypořádalo, pojednává analýza vybrané soudní judikatury vztahující se k mimořádným opatřením v dalších kapitolách této diplomové práce.

### **1.3.4 Odlišnosti v soudním přezkumu mimořádných opatření dle Pandemického zákona**

Pandemický zákon zavedl velkou změnu, co se týče soudního přezkumu mimořádných opatření. Nově pro všechna mimořádná opatření vydávaná podle Pandemického zákona a mimořádná opatření vydaná podle ust. § 69 odst. 1 písm. b) a i) Zákona o ochraně veřejného zdraví byl příslušný k projednání návrhu na jeho zrušení nebo jeho části Nejvyšší správní soud, a to za předpokladu, kdy napadené mimořádné opatření vydalo Ministerstvo zdravotnictví.

Byla také zavedena kratší lhůta pro podání návrhu, a to pouze jeden (1) měsíc ode dne, kdy návrhem napadené mimořádné opatření nabylo účinnosti, což vedlo k rychlejšímu a efektivnějšímu rozhodování.<sup>55</sup> Obecnou lhůtou pro podání návrhu je jeden (1) rok.<sup>56</sup>

Významnou odlišností také je, že pokud tato opatření pozbydou platnosti v průběhu řízení, samotné zrušení takového opatření nezpůsobuje procesní důsledky v řízení, a to v podobě odmítnutí návrhu a zastavení řízení podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) Soudního řádu správního, tzn. že nejsou splněny podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný. V takovém případě soud i bez návrhu pozmění návrh o ta mimořádná opatření, která nahradila původně napadená.

---

<sup>54</sup> Ust. § 3 odst. 2 Pandemického zákona.

<sup>55</sup> Ust. § 13 odst. 2 Pandemického zákona.

<sup>56</sup> Ust. § 101b odst. 1 Soudního řádu správního.

Nedošlo-li k jejich nahrazení, vysloví v rozsudku, že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že mimořádné opatření nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.<sup>57</sup>

Tato úprava byla přijata v reakci na jednání Ministerstva zdravotnictví, které stávající mimořádná opatření často rušilo a nahrazovalo mimořádnými opatřeními novými, aby de facto nemohlo dojít k meritornímu rozhodnutí o přezkumu napadeného mimořádného opatření správním soudem. Právní důsledky takového jednání Ministerstva zdravotnictví byly takové, že pokud bylo napadané mimořádné opatření vydané dle Zákona o ochraně veřejného zdraví zrušeno po podání návrhu na jeho zrušení, jednalo se o nepřekonatelnou překážku v řízení, a takový návrh musel soud odmítnout. To zapříčinilo nepřezkoumatelnost mimořádných opatření správními soudy, kdy nemohla být případně prohlášena jejich nezákonnost, což de facto znemožňovalo návrhovateli požadovat následně případnou náhradu škody.

Další odlišností u soudního přezkumu mimořádných opatření dle Pandemického zákona a vybraných mimořádných opatření dle Zákona o ochraně veřejného zdraví, kterou je dle mého názoru vhodné zmínit, je odmítnutí návrhu na zrušení mimořádného opatření pro zjevnou neopodstatněnost.<sup>58</sup>

Možnost odmítnutí návrhu pro zjevnou neopodstatněnost reaguje na ust. § 13 odst. 5 Pandemického zákona stanovujícího, že návrh na zrušení mimořádného opatření se projedná přednostně, a to za předpokladu, že v době podání návrhu je toto mimořádné opatření stále účinné. Tato konstrukce zajišťuje zabránění podávání velkého počtu návrhů, se kterými by se musely správní soudy vypořádávat. Soudní řád správní žádnou podobnou úpravu obecného charakteru neupravuje, odhlédneme-li od institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti, avšak to dle mého názoru není totožná situace, když kasační stížnost je opravným prostředkem ve správním soudnictví. Avšak oba instituty mají stejný účel, a to zabránit přehlčení soudů podáními.

Pod pojmem *zjevná neopodstatněnost* si lze pak představit situaci, kdy bez hlubšího zkoumání návrhu na zrušení mimořádného opatření je zjevné, že návrh

---

<sup>57</sup> Ust. § 13 odst. 4 Pandemického zákona.

<sup>58</sup> Ust. § 13 odst. 3 Pandemického zákona.

nemá šanci být úspěšný, a proto správní soud návrh odmítne, aby měl prostor věnovat se opodstatněným návrhům. Odmítnutím návrhu pro zjevnou neopodstatněnost se bude zabývat zmiňována kapitola této diplomové práce věnující se analýze soudních rozhodnutí týkajících se mimořádných opatření.

Tato úprava obsažená v Pandemickém zákoně vztahující se k soudnímu přezkumu mimořádných opatření je tedy speciální právní úpravou ve vztahu k Soudnímu řádu správnímu a obecná úprava, není-li stanoveno jinak, se k nim ve zbytku použije.

#### **1.4 Odlišnosti mimořádných opatření a krizových opatření vydávaných podle Krizového zákona**

Jelikož se v celkovém kontextu tématu této diplomové práce velmi často používá pojem krizové opatření a v následujících částech na ně bude odkazováno, považuji za vhodné jej v této diplomové práci vymezit a popsat základní rozdíly mezi mimořádnými opatřeními a krizovými opatřeními. Jako primární důvod přijetí této tzv. krizové legislativy vycházející především z Ústavy, Ústavního zákona o bezpečnosti České republiky a Krizového zákona, která byla reakce na povodně v roce 1997 na Moravě a ve Slezsku, kdy se ukázalo, že bez této úpravy je systém řešení mimořádných událostí nefunkční.

Na počátku epidemie onemocnění COVID-19 v České republice byla opatření ve snaze zamezit šíření tohoto onemocnění přijímána ve formě tzv. krizového opatření. Krizová opatření jsou vydávána na základě Krizového zákona vycházejícího z Ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Lze je vydat pouze v době, kdy je vyhlášen jeden ze čtyř krizových stavů (stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu a válečný stav). Krizová opatření na počátku epidemie onemocnění COVID-19 byla vydávána v době, kdy byl vyhlášen nouzový stav a vydávala je vláda jakožto orgán krizového řízení.

Nouzový stav je možné vyhlásit v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek



a bezpečnost.<sup>59</sup> Zde je očividné, že v důsledku epidemie COVID-19 bylo možné nouzový stav vyhlásit.

Nouzový stav vyhláší vláda, v případě nebezpečí z prodlení předseda vlády, na dobu 30 dnů.<sup>60</sup> Poslanecká sněmovna zde vykonává kontrolu nad vládou v tom smyslu, že může vyhlášení nouzového stavu vládou kdykoliv zrušit<sup>61</sup> a vláda po 30 dnech nemůže prodloužit vyhlášení nouzového stavu bez souhlasu Poslanecké sněmovny.<sup>62</sup> Zrušit nouzový stav lze ze strany Poslanecké sněmovny taktéž neaktivním způsobem, tj, že Poslanecká sněmovna nepřijme usnesení o zrušení vyhlášeného nouzového stavu nebo nechá marně uplynout dobu, na kterou byl nouzový stav vyhlášen vládou, avšak nevydá svůj souhlas s prodloužením nouzového stavu na delší dobu.<sup>63</sup> Zde je tedy patrný odlišný systém schvalování, než jak je nastaven u stavu pandemické pohotovosti.

Dále je pak vláda povinna současně s vyhlášením nouzového stavu vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně, a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují, a které povinnosti, a v jakém rozsahu se ukládají.<sup>64</sup>

Druhá vláda Andreje Babiše vyhlášovala nouzový stav kvůli epidemii onemocnění COVID-19 několikrát, avšak ani jednou tuto povinnost nesplnila, byť v rámci předchozích vyhlášení nouzového stavu tehdejší vlády tuto povinnost splnily.<sup>65</sup> Restrikce, které může vláda v době vyhlášení nouzového stavu přijmout jsou upraveny v ust. § 5, § 6 a § 7 Krizového zákona, který je prováděcím zákonem Ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Krizové stavy jsou tedy zvláštním právním rámcem (nikoliv samotné stanovení nějakých omezení či povinností), vždy odvislým od konkrétní situace a její závažnosti, kdy situace vyžaduje takové jednání, které by za běžných okolností mohlo být v rozporu s Ústavou, resp. s ústavním pořádkem. Z těchto důvodů je tento mimořádný právní

---

<sup>59</sup> Ust. čl. 5 odst. 1 Ústavního zákona o bezpečnosti České republiky.

<sup>60</sup> Ust. čl. 5 odst. 3 Ústavního zákona o bezpečnosti České republiky.

<sup>61</sup> Ust. čl. 5 odst. 4 Ústavního zákona o bezpečnosti České republiky.

<sup>62</sup> Ust. čl. 6 odst. 2 Ústavního zákona o bezpečnosti České republiky.

<sup>63</sup> KYSELA Jan, ŘEPA Karel a kol.: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, s. 181. ISBN: 978-80-7502-633-0.

<sup>64</sup> Ust. čl. 6 odst. 1 Ústavního zákona o bezpečnosti České republiky.

<sup>65</sup> Rozhodnutí vlády č. 81 ze dne 24. ledna 2007 o vyhlášení nouzového stavu (vyhlášené pod č. 11/2007 Sb.).

stav pod kontrolou Poslanecké sněmovny, u stavu ohrožení státu a válečného stavu také Senátu.

#### **1.4.1 Právní forma krizového opatření**

Krizová opatření jsou v Krizovém zákoně definována jako „organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob“<sup>66</sup> Jak již bylo uvedeno výše, krizová opatření lze nařídit pouze v době vyhlášení některého z krizových stavů.

V průběhu epidemie onemocnění COVID-19 v České republice se řešilo, jakou povahu mají krizová opatření, tj. zda se jedná o opatření obecné povahy či právní předpis. Z počátku se většina občanů snažila razit názor, že se jedná o opatření obecné povahy, díky čemuž by měli lepší možnost, jak se domáhat soudního přezkumu podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Touto otázkou se zabýval také Ústavní soud v případě ústavní stížnosti podané fyzickou osobou, která krizová opatření považovala za opatření obecné povahy.<sup>67</sup> Ústavní soud se však s jejím právním názorem neztotožnil. Ústavní soud v této věci dovedl, že krizová opatření nepředstavují opatření obecné povahy, nýbrž jiný právní předpis, nikoliv však nařízení vlády dle čl. 78 Ústavy České republiky, a dále, že mají povahu obecného normativního aktu.

Ústavní soud vycházel při přijetí těchto závěrů především z toho, že v Krizovém zákoně není uvedeno, že krizové opatření se vydává jako opatření obecné povahy (viz také formální a materiální pojetí opatření obecné povahy v další kapitole této diplomové práce), a naopak upozornil na ust. § 8 Krizového zákona stanovující, že krizová opatření se vyhlášují stejně jako zákon, z čehož lze také dovést, že zákonodárce nezamýšlel, že by krizové opatření mělo být opatřením obecné povahy, byť samotný institut opatření obecné povahy byl inkorporován do právního řádu České republiky až několik let po přijetí Krizového zákona.

Dále pak Ústavní soud uvedl, že u krizových opatření není splněna podmínka konkrétnosti předmětu regulace a nejsou tak naplněny pojmové znaky

---

<sup>66</sup> Ust. § 2 písm. c) Krizového zákona.

<sup>67</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (U 6/99 SbNU 485).

opatření obecné povahy (o tom další kapitola této diplomové práce).<sup>68</sup> Tento právní názor, tj. že krizové opatření není opatřením obecné povahy, nýbrž právním předpis *sui generis*, vyjádřil Ústavní soud několikrát opakovaně.<sup>69</sup>

Jelikož je tedy krizové opatření nutné vnímat jako právní předpis *sui generis*, plyne z toho omezení podat návrh na zrušení právního předpisu pouze oprávněnou osobou dle ust. § 64 a následující Zákona o Ústavním soudu. Tento návrh tedy nemůže podat kdokoliv, kdo se cítí být krizovým opatřením krácen na svých právech, jak je to možné u opatření obecné povahy.

I přesto, že návrh na zrušení krizového opatření nemůže podat kdokoliv, v případě, kdy byl návrh na jeho zrušení podán oprávněnými navrhovateli, Ústavní soud části některých krizových opatření zrušil.<sup>70</sup>

## 1.5 Shrnutí první kapitoly

Lze shrnout, že jak mimořádná opatření vydávaná podle Zákona o ochraně veřejného zdraví, tak podle Pandemického zákona, jsou ve formě opatření obecné povahy, ať už jsou vydávána jakýmkoliv orgánem veřejného zdraví. Naopak krizová opatření vydávaná podle Krizového zákona mají formu právního předpisu *sui generis*. Z toho plyne, že soudní přezkum těchto mimořádných opatření je pro občany snazší, jelikož návrh na zrušení opatření obecné povahy ve správním soudnictví může podat kdokoliv, kdo tvrdí, že jim byl na svých právech zkrácen. Naopak u krizových opatření návrh na jeho zrušení může podat jen úzký okruh osob, jako například skupina poslanců, skupina senátorů nebo vláda.

Zároveň lze spatřovat do jisté míry podobnosti mezi Pandemickým zákonem a Ústavním zákonem o bezpečnosti České republiky, resp. Krizovým zákonem, kdy Pandemický zákon měl být novým nástrojem, díky kterému by nemusel být aplikován Krizový zákon a opakovaně vyslovován souhlas Poslanecké sněmovny s prodloužením vyhlášení nouzového stavu. Poslanecká sněmovna si však chtěla ponechat jistou míru kontroly nad vládou a jejím bojem s epidemií

---

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

<sup>69</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 13/20 (U 11/100 SbNU 576), usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 10/20 a také usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/20.

<sup>70</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 106/20 (N 25/104 SbNU 288; 123/2021 Sb.).

onemocnění COVID-19 v České republicy, v důsledku čehož byl v Pandemickém zákoně upraven stav pandemické pohotovosti.

Primárně z těchto důvodů byl Pandemickým zákonem zaveden stav pandemické pohotovosti, který byl vyhlášen ve stejným okamžik jako Pandemický zákon nabyt účinnosti. Stav pandemické pohotovosti byl vyhlášen až do jeho ukončení Poslaneckou sněmovnou, nebylo tudíž zapotřebí ho prodlužovat každých 30 dní, jak tomu bylo u nouzového stavu.

Zároveň Pandemický zákon umožňoval státním orgánům restriktivnější opatření, než jim umožňoval Zákon o ochraně veřejného zdraví, avšak nikoliv tak omezující, jak umožňuje Krizový zákon v době vyhlášeného nouzového stavu.

Pandemický zákon také přinesl pozitivní právní úpravu, co se týče možnosti soudního přezkumu mimořádných opatření dle Pandemického zákona a vybraných mimořádných opatření dle Zákona o ochraně veřejného zdraví. K projednání některých mimořádných opatření podle Zákona o ochraně veřejného zdraví před účinností Pandemického zákona byly příslušné obecné správní soudy, nikoliv Nejvyšší správní soud. Díky této změně tak došlo k rychlejšímu vyřízení věci, tzn., že odpůrci či navrhovatelé, v závislosti na úspěchu ve věci před obecným správním soudem již nemohou podat žádný druh opravného prostředku.

Dále pak v rámci této kapitoly týkající se soudního přezkumu mimořádných opatření dle Pandemického zákona a vybraných mimořádných opatření dle Zákona o ochraně veřejného zdraví bylo zajištěno, že pozbude-li takové mimořádné opatření platnosti, nebude návrh odmítnut pro neodstranitelnou vadu řízení a soud i přesto vysloví, zda napadané mimořádné opatření naplnilo podmínky zákonnosti.

## 2. Opatření obecné povahy

Kapitola této diplomové práce se bude zabývat právním institutem opatření obecné povahy, jelikož mimořádná opatření jsou přijímána v této právní formě, což je podstatný atribut pro jejich následný soudní přezkum, kterému se budou věnovat další části této diplomové práce. Jak již zaznělo v předchozí kapitole, v průběhu epidemie razilo Ministerstvo zdravotnictví názor, že mimořádná opatření jsou právním předpisem *sui generis*, což se časem ukázalo jako mylný názor.

Právní řád České republiky definuje opatření obecné povahy negativně, a to v ust. § 171 Správního řádu, kdy se jedná o takový akt veřejné správy, který není právním předpisem ani rozhodnutím. Právní řád České republiky tedy neupravuje pozitivní vymezení opatření obecné povahy, avšak je nutno podotknout, že se s pozitivním vymezením opatření obecné povahy při přípravách Správního řádu v rámci legislativního procesu počítalo.

Opatření obecné povahy lze vnímat jako správní akt jednostranný, který je současně také aktem konkrétně – abstraktním. Projevem konkrétnosti je předmět regulace, které dané opatření obecné povahy upravuje. Naproti tomu abstraktnost se projevuje neurčenou skupinou adresátů, na které se má dané opatření obecné povahy vztahovat.<sup>71</sup> Jedním z problémů je však rozpoznat míru abstraktnosti a hranici toho, kdy dané opatření obecné povahy je abstraktní, a kdy už konkrétní, tzn., zejména rozpoznat počet potencionálních adresátů, u předmětu regulace její míru konkrétnosti.

Odborná literatura k tomuto uvádí, že lze hovořit o abstraktnosti ve vztahu k adresátům za předpokladu, kdy daný správní akt adresáty neurčuje jmenovitě, nýbrž druhově, a to bez přihlídnutí k tomu, jedná-li se o úzkou skupinu adresátů (např. vlastníci nemovitostí ve vymezené oblasti).<sup>72</sup> K abstraktnosti, resp. obecnosti správního aktu, resp. právní normy se vyjadřoval také Nejvyšší správní soud, který judikoval, že obecnost opatření obecné povahy ve vztahu k jednotlivým subjektům spočívá v určování svého adresáta množinou subjektů s určitými znaky,

---

<sup>71</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd.* Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8, s. 168.

<sup>72</sup> HEJČ, David. *Směšené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy.* Právník. AV ČR, Ústav státu a práva, 2016, roč. 155, č. 10, s. 829-842. ISSN 0231-6625.

příčemž k tomu také platí, že se vztahuje na všechny subjekty, které se vyznačují členstvím k takové skupině.<sup>73</sup> Nejvyšší správní soud tak vnímá opatření obecné povahy pouze s obecně vymezenými adresáty a konkrétní věcí.

Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku současně uvedl, že opatření obecné povahy je v intencích právního řádu správní akt, kdy předmět je konkrétně určený, avšak s obecně určenými adresáty.<sup>74</sup> Z tohoto nám tedy plyne, že není přípustná jiná kombinace, např. aby v opatření obecné povahy došlo k regulaci abstraktního předmětu a konkrétně vymezených adresátů.

Opatření obecné povahy, jako samostatný právní institut, je ve Správním řádu upraveno velmi obecně. Jak nám ukazuje příkladně také Zákon o ochraně veřejného zdraví i Pandemický zákon, bližší podrobnosti ke každému druhu opatření obecné povahy a pravidla a podmínky jeho vydání jsou vždy upraveny ve zvláštním zákoně, který vydání daného druhu opatření obecné povahy předpokládá.

Z logiky věci pak také plyne, že opatření obecné povahy obecně nemůže suplovat jiný způsob normotvorné činnosti. Není tedy možné, aby tam, kde zákon stanoví, že se určitá oblast upraví kupříkladu vyhláškou, se použila regulace pomocí opatření obecné povahy. Toto platí také v opačném směru, kdy právní předpis, s přihlédnutím ke své obecnosti, kterou by měl disponovat, by neměl regulovat pouze jednu danou situaci, nýbrž regulovat všechny druhy podobných situací.

Dále je pak třeba na názorných příkladech uvést, co je možné pod institut opatření obecné povahy podřadit mimo samotná mimořádná opatření. Jako opatření obecné povahy jsou vydávány zásady územního rozvoje<sup>75</sup>, všeobecná oprávnění Českého telekomunikačního úřadu<sup>76</sup> nebo také plán využití rádiového spektra vydávaného Českým telekomunikačním úřadem<sup>77</sup>. Opatřením obecné povahy může

---

<sup>73</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS.

<sup>74</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS.

<sup>75</sup> Ust. § 36 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebního řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>76</sup> Ust. § 9 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>77</sup> Ust. § 16 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

být dále stanovena místní a přechodná úprava provozu na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích<sup>78</sup>.

## **2.1 Formální a materiální pojetí opatření obecné povahy**

Pokud hovoříme o institutu opatření obecné povahy jako celku, je dle mého názoru nezbytné uvést také problematiku jeho formálního a materiálního pojetí.

Materiální pojetí opatření obecné povahy je možné vnímat jako kterýkoliv akt veřejné správy, který splňuje obsahové (definiční) znaky opatřené obecné povahy. Z tohoto pojetí vychází i Ústavní soud, když v jednom ze svých nálezů uvedl, že proto, aby bylo možné určitý správní akt podřadit pod opatření obecné povahy, je nutné, aby tento správní akt splňoval jak pojmové znaky obecnosti adresátů, tak konkrétnost věci.<sup>79</sup> Naopak proti tomu formální pojetí opatření obecné povahy lze vnímat jako situaci, kdy zvláštní zákon ukládá povinnosti správnímu orgánu k vydání opatření obecné povahy v souladu s částí šestou Správního řádu.

Zpočátku zavedení institutu opatření obecné povahy do právního řádu České republiky se velmi často objevovala otázka, zda v praxi převáží materiální či formální pojetí opatření obecné povahy. Tento problém byl několikrát řešen jak Nejvyšším správním soudem, tak také Ústavním soudem.

Nejvyšší správní soud nejprve inklinoval k materiálnímu pojetí, kdy razil názor, že pokud je nějaký akt označen formálně jako opatření obecné povahy, a současně z nějakého důvodu nesplňuje materiálně pojmové znaky opatření obecné povahy, měl by takové opatření obecné povahy správní soud zrušit.<sup>80</sup> Po nějaké době ale Nejvyšší správní soud svůj názor změnil a v jednom ze svých dalších rozhodnutí uvedl, že klíčovým hlediskem pro posuzování toho, zda se jedná o opatření obecné povahy či nikoli, je právní forma aktu s tím, že nereflektováním právní formy aktu by došlo k porušení předvídatelnosti práva a právní jistoty.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Ust. § 77 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>79</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409).

<sup>80</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS.

<sup>81</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44, č. 1276/2007 Sb. NSS.

V této době dle mého názoru Nejvyšší správní soud vycházel z premisy, že pokud by se připustilo materiální pojetí opatření obecné povahy, bylo by pro uživatele či čtenáře právní normy vždy velmi obtížné rozeznat materiální obsah daného institutu, aby šlo dovést, že se jedná o opatření obecné povahy a s tím spjaté možnosti jeho přezkumu. Tento názor Nejvyššího správního soudu osobně považuji za správný, a to především tím pohledem, že je opravdu potřeba právo v maximální možné míře přiblížit běžným občanům bez právního vzdělání. Běžný občan zpravidla posuzuje právní normu pouze prostým čtením ustanovení, a těžko bude načítat právní teorii vztahující se k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy.

Tento názor Nejvyššího správního soudu razící spíše formální pojetí opatření obecné povahy byl překonán rozhodnutími Ústavního soudu. Ústavní soud vycházel primárně z toho, že pro soudní přezkum opatření obecné povahy dle Soudního řádu správního není nutné, aby u dané věci bylo výslovně označeno, že se jedná o opatření obecné povahy.<sup>82</sup> Ústavní soud v tomto případě argumentoval na podporu materiálního pojetí opatření obecné povahy především tím, že je třeba jej vnímat ve prospěch toho, kdo se domáhá jeho zrušení, tzn., kdy interpretace normy veřejnoprávní povahy nabízí dva možné způsoby, je třeba zvolit ten, jež méně zasahuje do základních svobod či práv.<sup>83</sup>

Závěrem je však potřeba uvést, že pokud se zabýváme mimořádnými opatřeními, aplikuje se zde formální pojetí opatření obecné povahy, jelikož v ust. § 94a odst. 2 Zákona o ochraně veřejného zdraví je přímo stanoveno, že mimořádné opatření je vydáváno ve formě opatření obecné povahy. Tímto pohledem není třeba zkoumat materiální hledisko a zákonodárce nám jasně stanoví, v jaké formě mimořádné opatření vydat, byť Ministerstvo zdravotnictví zastávalo z počátku jiný názor (viz předchozí kapitola).

## **2.2 Zavedení opatření obecné povahy do právního řádu České republiky**

Do právního řádu České republiky bylo opatření obecné povahy zavedeno přijetím Správního řádu, který vstoupil v platnost dne 24. září 2004 a v účinnost dne 1. ledna 2006.

---

<sup>82</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409).

<sup>83</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409).



Ve vládním návrhu zákona Správního řádu předloženého Poslanecké sněmovně bylo opatření obecné povahy upraveno v ust. § 137 následovně: „*Opatřením obecné povahy je úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.*“<sup>84</sup> Tato právní úprava opatření obecné povahy nakonec nebyla schválena a do Senátu byla již postoupena definice v podobě, jak je upravena ve současném znění Správního řádu.<sup>85</sup>

Důvodová zpráva ve zvláštní části k vládnímu návrhu zákona Správního řádu ve vztahu k opatření obecné povahy je velmi střídá. Konkrétně uvádí, že opatření obecné povahy je zvláštním typem úkonu, jehož hranice je mezi správním aktem a rozhodnutím, a dále pak, že jeho zavedení do právního řádu České republiky je inspirováno zkušenostmi z jiných států (především ze Spolkové republiky Německo, Rakouské republiky a Švýcarské konfederace) s tím, že v moderním pojetí veřejné správy je nezbytné, aby jistá míra procesních práv byla zajištěna také u úkonů, u kterých nelze jmenovitě určit účastníky.<sup>86</sup> V tomto ohledu tedy byla naplněna důvodová zpráva, tzn. že Správní řád upravuje pouze obecnou úpravu procesních postupů, avšak stále je počítáno se zvláštními zákony, které stanovují orgánům veřejné správy, aby dané činnosti, jim svěřené, vykonávaly prostřednictvím vydávání opatření obecné povahy.

Správní řád vstoupil v platnost v druhé půlce září 2004 a v účinnost počátkem roku 2006. V této souvislosti lze poukázat na skutečnost, že v době legisvakantní lhůty Správního řádu vstoupil v účinnost zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (dále také jako „**Zákon o elektronických komunikacích**“), konkrétně 1. května 2005, tedy o osm měsíců dříve než Správní řád. Zákon o elektronických komunikacích přitom stanovil Českému telekomunikačnímu úřadu oprávnění pro úpravu poměrů v oblasti telekomunikací, která měl vydávat jako opatření obecné povahy.

To znamená, že v době, kdy ještě nebyl účinný Správní řád, zákonodárce dával orgánům veřejné moci oprávnění opatření obecné povahy vydávat (viz Zákon

---

<sup>84</sup> Vládní návrh zákona správní řád, sněmovní tisk č. 201, Poslanecká sněmovna.

<sup>85</sup> Usnesení č. 365 z 27. schůze 23. 3. 2004 Poslanecké sněmovny.

<sup>86</sup> POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU České republiky, 4. volebním období, vládní návrh zákona správní řád, sněmovní tisk č. 201.

o elektronických komunikacích). Nastala tedy velmi paradoxní situace, kdy právní řád České republiky institut opatření obecné povahy neznal, ale orgány veřejné moci měly pravomoc je vydávat.

Zákon o elektronických komunikacích ve své části dvacáté první také novelizoval Soudní řád správní, kdy jej doplnil o ust. § 101a a násl. týkající se řízení o zrušení opatření obecné povahy. Správní soudy tudíž měly přezkoumávat institut, který účinné právo neznalo.

### **2.3 Proces tvorby opatření obecné povahy**

K procesu tvorby opatření obecní povahy je na úvod nutné odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ao 1/2005 – 98 ze dne 27. září 2005, ve kterém Nejvyšší správní soud stanovil základní východiska vztahující se k tvorbě opatření obecné povahy, a to, že (i) je-li dána pravomoc k vydání opatření obecné povahy je možné vydat pouze tento akt, a (ii) opatřením obecné povahy není možné skrytě nahrazovat jiné druhy správních aktů jako jsou vyhlášky či nařízení, pokud by opatření obecné povahy podzákonou normu nahrazovalo, bylo by to v rozporu s právem.<sup>87</sup>

Z výše uvedeného lze dovodit, že za účelem bližší konkretizace povinností vyplývajících z příslušného zákona, je správní orgán zmocněn k vydání opatření obecné povahy, nikoliv za účelem nahrazování jiné podzákoné úpravy. Z toho plyne, že tento správní orgán nemůže pro řešení dané situace využít jiný typ správního aktu, než je právě opatření obecné povahy, a dále správní orgán nesmí toto zmocnění vnímat jako generální zmocnění, tzn., že nemůže vydávat všechny druhy podzákoných právních předpisů, avšak musí vždy dodržet danou formu podzákoného právního předpisu, kterou zákon stanovuje. Obdobně toto platí také u rozhodnutí, kdy správní orgán nemůže rozhodnutí nahradit opatřením obecné povahy a naopak, že opatření obecné povahy nahradí rozhodnutím.

Dále pak za situace, kdy zákon dává správnímu orgánu zmocnění k vydání či provedení určitého úkonu, avšak nestanovuje formu, v jaké by měl správní orgán

---

<sup>87</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS.

úkon vydat, je třeba vycházet z materiálního pojetí<sup>88</sup>, tzn., že je potřeba vycházet z toho, pro koho má být daný akt určen. Ve formě opatření obecné povahy může správní orgán daný akt vydat pouze za situace, pokud je adresován neurčenému okruhu osob, ve formě rozhodnutí pak, tehdy bude-li adresován individuálně určeným osobám.

K tomuto je dle mého vhodné uvést jedno z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve kterém se Nejvyšší správní soud zabýval značením provozu na pozemních komunikacích, kdy dopravní značení v daném úseku pozemní komunikace de facto reálně ovlivňovalo pouze jednu konkrétní osobu, která měla zajištěn přístup za určitých okolností k dané nemovitosti kolaudačním rozhodnutím.<sup>89</sup> Situaci, kdy opatření obecné povahy postihuje reálně pouze jednu osobu lze považovat za výjimečnou. Pokud tato situace nastane, platí, že není možné pohledem uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydat tento akt ve formě opatření obecné povahy. V rámci teoretických úvah můžeme připustit, že taková situace může nastat i ve vztahu k mimořádným opatřením, avšak reálnou situaci si neumím představit.

## 2.4 Shrnutí druhé kapitoly

Lze shrnout, že institut opatření obecné povahy je specifickým aktem veřejné správy, který není právním předpisem ani rozhodnutím, kdy jeho obecná úprava je upravena v části šesté Správního řádu, a to pouze velmi obecně s tím, že detailnější úprava každého typu opatření obecné povahy je upravena ve zvláštním zákoně.

Současně pak platí, že opatření obecné povahy nemůže nahrazovat jinou podzákonnou činnost. Dále pak, že opatření obecné povahy lze vnímat jako akt konkrétně – abstraktní, tzn., že se vyznačuje konkrétním předmětem jeho regulace a abstraktním okruhem jeho adresátů.

Za podstatné lze pak dále považovat odlišné názory na vnímání opatření obecné povahy, tj. materiální a formální pojetí opatření obecné povahy.

---

<sup>88</sup> HEJČ, David a BAHÝĚOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 61.

<sup>89</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS.

Rozdílnost v těchto pojetích tkví v tom, zda je možné vnímat jako opatření obecné povahy pouze ty akty, které jsou za opatření obecné povahy v zákoně přímo označeny, anebo zda jsou jím i ty akty, které naplňují materiálně pojmové znaky (konkrétnost předmětu regulace a abstraktnost adresátů). V této souvislosti bylo Ústavním soudem dovozeno, že převažuje materiální pojetí opatření obecné povahy.

### 3. Obrana proti mimořádným opatřením

Cílem této kapitoly bude navázat na teoretická a praktická východiska uvedená v předchozích kapitolách týkající se mimořádných opatření a opatření obecné povahy a navázat na obecnou úpravu správního a soudního přezkumu opatření obecné povahy, avšak primárně na ty aspekty, které lze použít vůči mimořádným opatřením.

Jak již bylo v této diplomové práci uvedeno v dřívějších kapitolách, mimořádné opatření má právní formu opatření obecné povahy. Právní řád České republiky nám dává dvě možnosti, jak se proti opatření obecné povahy bránit, a to v přezkumném řízení dle Správního řádu a podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle Soudního řádu správního.

Pokud v této kapitole hovoříme o obraně před mimořádnými opatřeními, není dle mého názoru vhodné, aby nebyl brán zřetel rovněž na jejich správní přezkum. Je pravdou, že tento institut ve vztahu k mimořádným opatřením i k opatřením obecné povahy není příliš často aplikovatelný, avšak obecně je přípustný. Z tohoto důvodu je potřeba problematiku správního přezkumu opatření obecné povahy v této diplomové práci také zmínit a věnovat ji částečnou pozornost.

#### 3.1 Správní přezkum mimořádných opatření

Přezkumné řízení je dozorčím prostředkem, nikoliv opravným prostředkem.<sup>90</sup> Prostřednictvím přezkumného řízení správní orgány přezkoumávají z moci úřední soulad pravomocných správních rozhodnutí s právními předpisy.

Jedním z možných výsledků přezkumného řízení je, že správní orgán přezkoumávané správní rozhodnutí zruší, změní anebo věc vrátí zpět správnímu orgánu, který rozhodoval v prvním stupni. U opatření obecné povahy toto platí s tím rozdílem, že se nepřezkoumává správní akt, ale samotné opatření obecné povahy, jakožto akt smíšené povahy.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část. 2. vydání*. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-919-7, s. 403.

<sup>91</sup> KOPECKÝ, Martin. Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy. *Jurisprudence*. 2014, roč. 23, č. 5, s. 14–19. ISSN: 1802-3843.

Platí, že podněty k provedení přezkumného řízení správnímu orgánu mohou podávat jakékoliv osoby (není potřeba, aby k danému opatření obecné povahy, měly tyto osoby zvláštní vztah). Dále pak platí, že do třiceti (30) dnů od podání podnětu podatelem, musí správní orgán podatele vyrozumět, zda jim byly shledány důvody k zahájení přezkumného řízení či nikoliv.<sup>92</sup>

Jak již bylo uvedeno v dřívějších částech této diplomové práce, dle ust. § 174 odst. 1 Správního řádu pro řízení o opatření obecné povahy platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně části druhé Správního řádu. Přezkumné řízení samotné je upraveno v ust. § 95 a následující Správního řádu, tzn., v části první. Zároveň platí, že usnesení o zahájení přezkumného řízení opatření obecné povahy lze vydat do jednoho (1) roku od účinnosti opatření.<sup>93</sup>

U přezkumného řízení opatření obecné povahy je výrazná odlišnost u lhůt, ve kterých je možné přezkumné řízení zahájit. Zvláštní úprava stanovuje lhůtu jednoho (1) roku od účinnosti opatření obecné povahy. U rozhodnutí dle Správního řádu do dvou měsíců (2), od kdy se správní orgán o důvodech zahájení řízení dozvěděl, nejpozději však do jednoho (1) roku od právní moci rozhodnutí.<sup>94</sup>

Rovněž je na tomto místě vhodné zabývat se otázkou, jaká oprávnění správní orgán v rámci přezkumu opatření obecné povahy má. Dle ust. § 97 odst. 3 Správního řádu platí, že správní orgán zruší nebo změní rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Nejvyšší správní soud k tomu konstatoval, že není možné zrušit opatření obecné povahy, které bylo vydáno v samostatné působnosti.<sup>95</sup> Je-li vydáno v samostatné působnosti, a došlo-li by ke zrušení takového opatření obecné povahy, bylo by tuto skutečnost dle Nejvyššího správní soudu nutno vnímat jako nepřípustnou ingerenci nadřízeného správního orgánu do výkonu samostatné působnosti, a tedy o zásah do výkonu samosprávy.<sup>96</sup>

Velmi důležitou otázkou přezkumného řízení u opatření obecné povahy je dále také, jakou formu bude mít akt, jímž se případně opatření obecné povahy zruší. Pokud budeme vycházet z definice správního rozhodnutí v porovnání

---

<sup>92</sup> Ust. § 94 odst. 1 Správního řádu.

<sup>93</sup> Ust. § 174 odst. 2 Správního řádu.

<sup>94</sup> Ust. § 96 odst. 1 Správního řádu.

<sup>95</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, čj. 7 Aos 1/2013-35.

<sup>96</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, čj. 7 Aos 1/2013-35.

s opatřením obecné povahy, tzn., že opatření obecné povahy jako takové neruší, nemění či nezakládá práva a povinnosti konkrétních osob, nemůže takto činit akt, kterým se případně opatření obecné povahy rušilo.

Jak uvádí teorie<sup>97</sup>, jedním ze způsobů pozbytí účinků opatření obecné povahy je jeho nahrazení novějším opatřením obecné povahy. Lze tedy dovodit, že akt, kterým dojde v rámci přezkumného řízení ke zrušení opatření obecné povahy, bude také opatřením obecné povahy, což následně potvrdil i Nejvyšší správní soud.<sup>98</sup> Takový akt tedy bude mít stejné materiální účinky a dojde zde tak k naplnění materiálního pojetí opatření obecné povahy, o kterém pojednávají dřívější části této diplomové práce. Z toho plyne, že není možné podat odvolání proti rozhodnutí o přezkumu, jelikož se nejedná o rozhodnutí, nýbrž o opatření obecné povahy a proti tomu je možné v intencích ust. § 172 odst. 5 Správního řádu podat námitky.

Byť se může na první pohled jevit názor Nejvyššího správního soudu nesprávný v tom smyslu, že ztěžuje možnosti bránit se proti výsledku přezkumu opatření obecné povahy, je vcelku logický. Pokud bude mít někdo za to, že toto opatření obecné povahy je nezákonné, je oprávněn vůči němu podat námitky anebo využít dle mého názoru efektivnější způsobu obrany, a to rámci správního soudnictví, o čemž bude pojednávat další část této kapitoly.

Nejvyšší správní soud vycházel při přijetí uvedeného závěru primárně z předpokladu, že ačkoli zákonodárce upravil obecně formalizovaný postup pro přezkum více druhů forem správní činnosti, tj. i opatření obecné povahy, automaticky to neznamená, že se jedná o správní řízení v procesním slova smyslu. Pokud není akt přezkoumávaný v přezkumném řízení aktem vztahujícím se ke konkrétním adresátům, nemůže změna či zrušení takového aktu být dle Nejvyššího správního soudu úkonem vztahujícím se ke konkrétním adresátům.<sup>99</sup>

Lze tedy uzavřít, že opatření obecné povahy je sice možné přezkoumat v přezkumném řízení dle Správního řádu, avšak ustanovení přezkumného řízení

---

<sup>97</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část. 2. vydání*. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2021, s. 189. ISBN 978-80-7400-919-7.

<sup>98</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2014, čj. 4 AOs 4/2013-40 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, čj. 4 AOs 3/2013-33, č. 3005/2014 Sb. NSS.

<sup>99</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, čj. 5 As 85/2015-36.

se na takové případy použijí pouze přiměřeně, což má za následek jiný postup a procesní aspekty, jak je tomu u správního rozhodnutí.

Přezkumné řízení vůči mimořádným opatřením, resp. opatřením obecné povahy, tak není dle mého názoru vhodným prostředkem obrany. Ve chvíli, kdyby nadřízený správní orgán našemu podnětu na zahájení přezkumného řízení nevyhověl, bylo by nutné využít soudního přezkumu.

Analogicky tento závěr platí také v situaci, kdybychom měli pochybnosti o zákonnosti opatření obecné povahy, kterým došlo ke změně nebo zrušení napadeného opatření obecné povahy v přezkumném řízení. Tento závěr také potvrzuje fakt, že v praxi podněty na zahájení přezkumného řízení vůči mimořádným opatřením, resp. opatřením obecné povahy, nejsou příliš časté.

### **3.2 Soudní přezkum mimořádných opatření**

Druhou možností přezkumu mimořádných opatření je prostřednictvím soudního přezkumu ve správním soudnictví dle Soudního řádu správního.

Jak již přitom bylo uvedeno, ačkoli Soudní řád správní byl přijat v roce 2002, možnost na soudní přezkum opatření obecné povahy do něj byla doplněna teprve jeho novelou, a to Zákonem o elektronických komunikacích. Touto novelou byla do Soudního řádu správního doplněna ust. § 101a až § 101d týkající se návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Novelou Soudního řádu zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění Soudní řád správní a některé další zákony, se staly příslušné k projednání návrhu krajské soudy s tím, že následně je možné podat proti těmto rozhodnutím kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Důvodem této změny byla mimo jiné také snaha o snížení vytíženosti Nejvyššího správního soudu. Institut opatření obecné povahy se v té době stával nedílnou součástí právního řádu České republiky a dal se tak očekávat nárůst podávání návrhů na zrušení opatření obecné povahy.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU České republiky, 6. volební období, důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony /sněmovní tisk č. 319/.



Další významnou změnou pak bylo stanovení možnosti podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy do tří (3) let (od 1. ledna 2018 jeden (1) rok<sup>101</sup>) od právní moci rozsudku z důvodu, aby nebylo možné nechat přezkoumávat opatření obecné povahy neomezeně dlouhou dobu, přičemž tuto lhůtu nelze prominout.

Pokud se pak zabýváme lhůtou k podání návrhu, tak je na to místě vhodné zmínit, že v nedávné minulosti se řešila otázka, zda je tato lhůta pro podání opravdu nepřekročitelná. Nejvyšší správní soud se s tímto problémem vypořádal tak, že konstatoval, že existují dva (2) typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

První typ návrhu může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy, přičemž tento typ návrhu na zrušení opatření obecné povahy musí být podán ve lhůtě stanovené ust. § 101b odst. 1 Soudního řádu správního. Druhým typem návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ten dle ust. § 101a odst. 1 věta druhá Soudního řádu správního, který je oprávněn podat, kdo je současně oprávněn podat žalobu nebo jiný návrh ve správním soudnictví, v rámci kterého bylo užito opatření obecné povahy. Tento návrh je přitom zapotřební podat společně s podávanou žalobou bez ohledu na lhůtu stanovenou v ust. § 101b. odst. 1 Soudního řádu správního.<sup>102</sup>

Zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony s účinností od 1. ledna 2018 byl do ust. § 101b odst. 1 vedle zkrácení lhůty pro podání návrhu, jak je uvedeno výše v této podkapitole, také doplněna formulace „a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí“<sup>103</sup> Z důvodové zprávy k zákonu č. 225/2017 Sb., přitom není jasné, co touto formulací zákonodárce zamýšlel. Tato důvodová zpráva se zabývá toliko problematikou prodloužení lhůty k podání návrhu, což následně také ve svém rozhodnutí potvrdil Nejvyšší správní soud, tj., že není patrná motivace zákonodárce omezit incidenční přezkum

---

<sup>101</sup> Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>102</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, čj. 1 As 1/2019-32.

<sup>103</sup> Ust. § 101b odst. 1 Soudního řádu správního.

v prodloužené lhůtě překračující lhůtu v ust. § 101b odst. 1 Soudního řádu správního.

Krajský soud v Plzni po účinnosti zákona č. 225/2017 Sb. odmítal takové návrhy na zrušení opatření obecné povahy v rámci incidenčního přezkumu opatření obecné povahy s odůvodněním, že byla překročena stanovená lhůta.<sup>104</sup> S tímto odůvodněním však nesouhlasil Nejvyšší správní soud, který odkázal na svoji ustálenou judikaturu vztahující se k incidenčnímu přezkumu s tím, že není zřejmé, co bylo změnou ust. § 101b odst. 1 Soudního řádu správního zákonodárcem zamýšleno (s přihlédnutím k absentujícímu zdůvodnění změny v důvodové zprávě k návrhu zákona) a konstatoval, že Krajský soud v Plzni pochybil, když takový výklad použil a jeho rozhodnutí zrušil.<sup>105</sup> Nejvyšší správní soud tedy potvrdil, že u incidenčního přezkumu není potřeba zachovat lhůtu jednoho (1) roku k jeho podání.

Tento přístup Nejvyššího správního soudu lze vnímat pozitivně, jelikož formulace předmětného ustanovení nebyla zákonodárcem zvolena vhodně a v důvodové zprávě absentovalo jakékoliv zdůvodnění změny, což by značně omezilo soudní ochranu vůči opatřením obecné povahy.

Incidenční přezkum opatření obecné povahy lze využít také u mimořádných opatření, a to v situaci, kdy bude osobě přestupkovým orgánem uložena sankce za porušení mimořádného opatření. Pokud tato sankcionovaná osoba podá žalobu proti rozhodnutí o přestupku, nabízí se zde také možnost podání návrhu na zrušení mimořádného opatření, ze kterého rozhodnutí o přestupku vychází.

V tomto případě je tedy výhodou, že pokud nebude podán návrh na zrušení mimořádného opatření ve lhůtě dle ust. § 101b odst. 1 Soudního řádu správního nebo ust. § 13 odst. 2 Pandemického zákona, je možné se domáhat zrušení tohoto mimořádného opatření i po této lhůtě, a to za předpokladu, že dané osobě bude uložena pokuta za přestupek za porušení povinnosti vyplývající z mimořádného opatření a společně se žalobou na zrušení rozhodnutí o přestupku bude podán také návrh na zrušení mimořádného opatření.

---

<sup>104</sup> Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2019, čj. 59 A 3/2019-51.

<sup>105</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, čj. 8 As 63/2019-40, č. 3950/2020 Sb. NSS.

Ve vztahu k mimořádným opatřením a jejich soudnímu přezkumu prostřednictvím incidenčního přezkumu je třeba také zmínit případ, kdy žalobce podal vůči správnímu orgánu žalobu proti nezákonnému zásahu a spolu s ní také návrh na zrušení mimořádného opatření. Nejvyšší správní soud v tomto případě posuzoval tzv. akcesorickou povahu žaloby a návrhu na zrušení mimořádného opatření (tzn. že možnosti jeho projednání jsou odvislé od toho, zda žalovaný úkon správního orgánu je bezprostředně navázán na napadené mimořádné opatření). Nejvyšší správní soud v této souvislosti dovodil, že pokud je jako primární důvod podání žaloby proti nezákonnému zásahu vydání mimořádného opatření nepříslušným orgánem ochrany veřejného zdraví, nelze tuto akcesorickou povahu v daném případě spatřovat.<sup>106</sup>

Lze tedy uzavřít, že je možné napadnout mimořádné opatření v rámci incidenčního přezkumu, pokud existuje akcesorická povaha mezi napadeným aktem a mimořádným opatřením.

### **3.2.1 Náležitosti podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy**

Návrh na zrušení opatření obecné povahy lze provést písemně, ústně do protokolu či případně v elektronické formě, je-li návrh učiněn v jiné formě, je třeba ho do tří (3) dnů potvrdit.

Obecně platí, že z návrhu musí být patrné, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje (musí být přesně označeno opatření obecné povahy, které je navrhováno zrušit), co navrhuje a musí být datováno a podepsáno. Navrhovatel musí vždy uvést jméno, příjmení a adresu pro doručování. K podání je potřeba vždy připojit listiny, kterých se navrhovatel dovolává.<sup>107</sup>

Jak již bylo také zmíněno výše, do 31. prosince 2011 platilo, že soud nebyl vázán důvody návrhu, nýbrž tím, zda ten, kdo vydal napadené opatření obecné povahy, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Za účelem soudního přezkumu opatření obecné povahy byl v té době využíván tzv. algoritmus skládající se z pěti (5) bodů (viz článek VII bod 1) až 5) rozsudku Nejvyššího správního soudu

---

<sup>106</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2022, čj. 4 Ao 7/2021-179, č. 4404/2022 Sb. NSS.

<sup>107</sup> Ust. § 101b odst. 2 Soudního řádu správního.

ze dne ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98), který je v jistých ohledech aplikovatelný i dnes (viz další části této kapitoly).<sup>108</sup>

Dnes jsou esenciální součástí návrhu na zrušení opatření obecné povahy navrhované body, ze kterých musí být jasně patrné, z jakých skutkových a právních důvodů navrhovatel považuje opatření obecné povahy za nezákonné. Novelou<sup>109</sup> Soudního řádu správního bylo stanoveno, že za předpokladu, kdy návrh zrušení opatření obecné povahy obsahuje tyto body, nelze jej následně v dalším řízení rozšiřovat na ty části opatření obecné povahy, které návrhem nebyly původně napadeny či případně je rozšiřovat o další body. Tyto navrhované body však může navrhovatel zúžit.<sup>110</sup>

Jde tedy o zvláštní formu koncentrace řízení, kdy de facto není možné rozšiřovat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Pokud dojde takto k rozšíření návrhu, soud návrh na toto rozšíření odmítne podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) Soudního řádu správního.

Relativně nedávno se touto koncentrací řízení, konkrétně u mimořádných opatření, zabýval také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Podstatou projednávaného problému bylo, že navrhovatelka návrhu na zrušení opatření obecné povahy platně nevznesla námitku zákonného zmocnění orgánu ochrany veřejného zdraví, neboť ji uvedla až v replice, nikoliv v původním návrhu, což odporovalo právě výše zmíněné koncentraci řízení.<sup>111</sup>

Senát Nejvyšší správního soudu, který danou věc řešil, si v této souvislosti položil otázku, zda lze zrušit napadené opatření obecné povahy (konkrétně mimořádné opatření) pro nedostatek zákonného zmocnění k jeho vydání, a to právě prostřednictvím algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, který se používal před novelou Soudního řádu správního do 31. prosince 2011.<sup>112</sup> Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (kterému byla věc postoupena) dospěl

---

<sup>108</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, č. 740/2006 Sb. NSS.

<sup>109</sup> Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>110</sup> Ust. § 101b odst. 2 Soudního řádu správního.

<sup>111</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, čj. 9 Ao 37/2021-57.

<sup>112</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, čj. 9 Ao 37/2021-57.

k závěru, že nelze použít tento algoritmus, neboť je nezbytné se držet rozsahu a důvodů návrhu. K tomu však doplnil, že není vyloučeno posoudit soudem otázku, kterou navrhovatel v návrhu nezohlednil a nebyla tudíž označena jako důvod návrhu, je-li to nezbytné pro přezkum napadaného opatření obecné povahy v mezích návrhu.<sup>113</sup>

Osobně tento postoj nevnímám jako optimální. Dle mého názoru zcela zbytečně omezuje navrhovatele s původním návrhem. Samotné správní soudnictví je až velmi spjato s dispoziční zásadou a způsobuje to zbytečná omezení pro navrhovatele. Dále lze pak zhodnotit také změnu počínaje od 1. ledna 2012, tj. zejména zda by nebylo vhodnější ponechat algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, kdyby soud nebyl vázán pouze důvody návrhu. Ponechání algoritmu přezkumu opatření obecné povahy by zamezovalo zamítání návrhu na zrušení opatření obecné povahy z důvodu chyb v návrhu ze strany navrhovatelů, kteří nemusí být zastoupeni advokáty. Tyto otázky bude blíže rozebrány také v kapitole věnující se právní úpravě *de lege ferenda*.

### **3.2.2 Aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy**

Dle ust. § 101a odst. 1 Soudního řádu správního může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy každý, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech daným opatřením obecné povahy. V této souvislosti je třeba uvést také incidenční přezkum, tzn., že aktivně legitimovaný je také ten, kdo je současně oprávněn podat žalobu nebo jiný návrh, ve věci, ve které bylo užito takového opatření obecné povahy, kdy takovou žalobou nebo návrhem může navrhnout také zrušení takového opatření obecné povahy (k incidenčnímu přezkumu předchozí část této podkapitoly).

Obecně je možné aktivní legitimaci formulovat tak, že k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je oprávněn ten, do jehož právní sféry bylo hmotně právně či procesně právně zasaženo daným opatřením obecné povahy.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, čj. 9 Ao 37/2021-57.

<sup>114</sup> Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace*. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: <https://app.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zq&rowIndex=0#>. [citováno 2024-02-14].

Jak je patrné z textace ust. § 101a Soudního řádu správního, aktivní legitimace je dána pouze tvrzením o zkrácení na svých právech opatřením obecné povahy.

Nejvyšší správní soud považuje podmínky aktivní legitimace splněnou tehdy „*bude-li stěžovatel logicky konsekvantně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy*“.<sup>115</sup> Navrhovatel musí dle Nejvyššího správního soudu tvrdit, že mu náleží veřejná subjektivní práva, do kterých bylo zasaženo (je potřeba uvést konkrétně jakým způsobem, nepostačují obecná tvrzení), a dále pak tvrdit, že samotné opatření obecné povahy či procedura jeho přijetí je nezákonná. I kdyby se ukázalo, že tvrzení navrhovatele jsou pravdivá, avšak navrhovatel ve své právní sféře jimi nemůže být dotčen, bude takový návrh dle Nejvyššího správního soudu odmítnut pro nepřipustnost.<sup>116</sup> Pohledem výše uvedeného aktivně legitimován není kupříkladu nájemce nemovitosti, avšak její vlastník nebo spoluvlastník již ano.<sup>117</sup> Problematice aktivní legitimace vztahující se k mimořádným opatřením se bude věnovat kapitola analýzy soudních rozhodnutí přezkumu mimořádných opatření.

Jak bylo uvedeno v předchozích částech této diplomové práce, v řízení o vydání opatření obecné povahy je přípustné podávat námítky nebo připomínky. Pohledem ustanovení § 5 Soudního řádu správního (zásady subsidiarity soudní ochrany ve správním soudnictví), by se dalo dovodit, že bez podání námitek či připomínek není možné podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Tyto námítky a připomínky však nejsou opravné prostředky, ale lze je spíše vnímat jako prostředky, kterými dotčené osoby dozorují či případně pomáhají tvořit dané opatření obecné povahy. Dle názoru Nejvyššího správního soudu by se vždy měly zkoumat důvody, proč navrhovatel námítky či připomínky neuplatnil, avšak samotné jejich neuplatnění není důvodem pro odmítnutí návrhu.<sup>118</sup>

U mimořádných opatření, vydávaných jak dle Zákona o ochraně veřejného zdraví, tak dle Pandemického zákona platí, platí, že se vydávají bez řízení o návrhu,

---

<sup>115</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS.

<sup>116</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS.

<sup>117</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS.

<sup>118</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 AOs 3/2013-29.

tzn., že není možné proti nim podávat námitky ani připomínky. Problematice aktivní legitimace konkrétně u mimořádných opatření se pak věnuje kapitola analýzy soudních rozhodnutí přezkumu mimořádných opatření.

Dále pak dle ust. § 101b odst. 3 Soudního řádu správního platí, že při přezkumu opatření obecné povahy soud vychází ze skutkového a právního stavu v době vydání opatření obecné povahy. Tento princip je zcela logický, neboť pokud platil opak, mohlo by to vést k absurdním důsledkům, jako např., že opatření obecné povahy v době svého vydání bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Avšak po novele Soudního řádu správního, která nabyla účinnosti až po vydání napadeného opatření obecné povahy, by bylo s právními předpisy v rozporu. Obdobná úprava je také u žaloby proti rozhodnutí.<sup>119</sup>

Dále dle ust. § 101b odst. 4 Soudního řádu správního platí, že opatření obecné povahy lze zrušit i bez nařízení jednání a za použití přiměřené aplikace ust. § 76 Soudního řádu správního, tedy je možné zrušit opatření obecné povahy bez nařízení jednání zejména z důvodu nezákonností nebo nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy.

### **3.2.3 Účinky rozsudku**

Účinky rozsudku jsou ve vztahu k opatření obecné povahy upraveny v ust. § 101d Soudního řádu správního. Jak již bylo uvedeno v jiných podkapitolách této diplomové práce, i zde je zřejmý projev dispoziční zásady ve správním soudnictvím, tzn., že soud je vázán rozsahem a důvody návrhu (od 1. ledna 2012), přičemž k vadám, u kterých lze pochybovat, že měly za následek nezákonnost nebo nesprávnost opatření obecné povahy, se nepřihlíží.

Shledá-li soud, že opatření obecné povahy jsou (i) v rozporu se zákonem, (ii) byly vydávacím orgánem překročeny jeho kompetence nebo (iii) byl porušen proces jeho vydání, opatření obecné povahy zruší. Soud může zrušit opatření obecné povahy dnem právní moci rozsudku nebo může zvolit den pozdější, který v rozsudku určí. Takový postup soudů jsme mohli často vidět v případech,

---

<sup>119</sup> Ust. § 75 Soudního řádu správního.

kdy soudy rušily mimořádná opatření, aby daly příslušným orgánům ochrany veřejného zdraví čas na zhojení nedostatků.

Dále pak platí, že pokud soud shledá, že návrh není důvodný, návrh zamítne. Přičemž platí, že soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy rozhodne do devadesáti (90) dnů poté, kdy návrh došel soudu.<sup>120</sup> Jedná se o lhůtu pořádkovou, tudíž z jejího případného nedodržení neplynou žádné následky. Do 31. prosince 2011 lhůta činila třicet (30) dnů a zákonodárcem byla prodloužena vzhledem ke složitosti řešených případů.

I u řízení o zrušení opatření obecné povahy platí obecná pravidla pro odmítnutí návrhu dle ust. § 46 Soudního řádu správního, vyjma nepřípustnosti, jelikož Soudní řád správní tuto možnost u řízení o zrušení opatření obecné povahy nevymezuje.

Za problematický aspekt lze uvést problém překážky litispendence a překážky věci rozhodnuté, jelikož, jak již bylo zmíněno v jiných částech této diplomové práce, opatření obecné povahy se zpravidla dotýká širokého okruhu subjektů. K tomu rozšířený senát Nejvyššího správní soudu uvedl, že překážka litispendence a překážka věci rozhodnuté jsou dány v případě, je-li návrh podán totožným navrhovatelem, a to v totožném rozsahu, v jakém se už jiné řízení vede.<sup>121</sup> To znamená, že pokud totožný navrhovatel podá návrh na zrušení totožného opatření obecné povahy, avšak vztahující se k jeho jiné části, nebude to překážkou řízení.

Velmi podstatnou otázkou rozsudku a jeho účinků je pak ta, zda má zrušující rozsudek účinky *ex tunc* nebo *ex nunc*. Není to tak dlouho, co existoval v odborné literatuře názor<sup>122</sup>, že zrušení opatření obecné povahy může mít účinky *ex nunc*. Tento přístup také potvrzuje ust. § 101d odst. 4 Soudního řádu správního stanovující, že „*práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena*“. Toto pravidlo tedy

---

<sup>120</sup> Ust. § 101d odst. 2 Soudního řádu správního.

<sup>121</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správní soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS.

<sup>122</sup> Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: <https://app.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zq&rowIndex=0#>. [citováno 2024-02-14].



vychází z principu ochrany nabytých práv, tzn., že tato práva vznikla v době před zrušením napadeného opatření obecné povahy.

Tento princip však velmi významně rozšířil Nejvyšší správní soud, když zrušil územní plán s účinky *ex tunc* z důvodu, že taková interpretace není v rozporu s ust. § 101d odst. 4 Soudního řádu správního. Nejvyšší správní soud v této souvislosti argumentoval tím, že zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu) v rámci incidenčního přezkumu toliko ke dni právní moci rozsudku, nebude mít žádný význam na stavebníka stavby, který na základě takového územního plánu získal územní rozhodnutí a stavební povolení před právní mocí rozsudku. Nejvyšší správní soud tedy dovodil, že je možné zrušit opatření obecné povahy s účinky také *ex tunc*.<sup>123</sup>

### 3.3 Shrnutí třetí kapitoly

Obrana proti mimořádným opatřením vydávaným ve formě opatření obecné povahy je přípustná prostřednictvím správního přezkumu a soudního přezkumu, kdy správním přezkumem je myšleno přezkumné řízení dle Správního řádu a soudním přezkumem podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle Soudního řádu správního.

Správní přezkum realizovaný prostřednictvím přezkumného řízení upraveného ve Správním řádu je primárně určen pro správní rozhodnutí, nikoliv pro opatření obecné povahy, avšak v části Správního řádu věnující se opatření obecné povahy je uvedeno, že lze pro přezkum využít přiměřeně ustanovení vztahující se k přezkumnému řízení.

Je tedy vždy potřeba zkoumat, jaké ustanovení přezkumného řízení lze svojí povahou použít ve vztahu k opatření obecné povahy. Obecná ustanovení také upravují speciální podmínky pro přezkumné řízení, a to sice lhůtu, do kdy musí být vydáno usnesení o zahájení přezkumného řízení. Další odlišností přezkumného řízení ve vztahu k opatření obecné povahy je forma, jakou má mít akt, jímž se případně zruší napadené opatření obecné povahy v přezkumném řízení,

---

<sup>123</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, čj. 3 As 157/2016-63, č. 3610/2017 Sb. NSS.

přičemž jak teorie, tak judikatura dovodila, že to bude taktéž ve formě opatření obecné povahy.

Další část této kapitoly se věnuje soudnímu přezkumu opatření obecné povahy, tj. primárně aspektům návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle Soudního řádu správního. Je patrné, že možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy není v Soudním řádu správním od počátku jeho účinnosti.

Dále je pak zřejmá postupná změna příslušnosti projednání tohoto návrhu ze strany Nejvyššího správního soudu na krajské soudy s možností podání kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu.

Judikaturou jsou rozlišovány dva (2) typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy, tj. „řádný“, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech a pak incidenční, který může být podán společně s žalobou nebo jiným návrhem, přičemž u něj není potřeba zachovat lhůtu pro jeho podání. Postačí, když je zachována lhůta pro podání žaloby ve správním soudnictví nebo jiného návrhu, což potvrdil také Nejvyšší správní soud i po novele Soudního řádu správního, kterým chtěl pravděpodobně zákonodárce tuto možnost zrušit.

Tento přístup Nejvyššího správního soudu, podle kterého se nevyžaduje splnění lhůty pro „řádný“ návrh na zrušení opatření obecné povahy při incidenčním přezkumu, lze považovat za správný, jelikož by následně neexistovala možnost podat tento návrh, čímž by došlo ke snížení soudní ochrany v situacích, kdy související rozhodnutí na opatření obecné povahy je vydáno někdy mnohem později, než uplyne samotná lhůta pro podání návrhu na zrušení obecné povahy

I v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy se promítá základní zásada správního soudnictví, tj. dispoziční zásada, která se u tohoto návrhu projevila ještě výrazněji po novele Soudního řádu správního, která stanovila, že soud přezkoumává napadené opatření obecné povahy toliko v rozsahu navrhovaných bodů, z nichž musí být patrné, v čem je navrhovatelem spatřována skutkově a právně nezákonnost.

V neposlední řadě je pak podstatná aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, kdy je postačující tvrzení o zkrácení práv navrhovatele, avšak soud se musí u každého případu individuálně zabývat,

zda nebyl navrhovatel příliš pasivní v hájení svých práv, tj. zda podal námitky či připomínky.

Lze uzavřít, že možnost přezkumu, a to jak správního, tak soudního, tvoří ucelený systém a dává vcelku zevrubné možnosti ochrany vůči opatřením obecné povahy. Za negativní lze označit novelu Soudního řádu správního, jež omezila možnost navrhovatele doplnit svůj návrh, tj. zavedla zvláštní formu koncentrace řízení. Na jednu stranu je logické, že navrhovatel by měly být vady napadeného opatření obecné povahy známy od počátku, a tedy měl by je promítnout již v návrhu, avšak dle mého názoru se jedná o zbytečnou restrikcii, která může u navrhovatelů, jež nejsou zastoupeni advokátem, způsobit značné obtíže.

#### **4. Analýza soudních rozhodnutí vztahujících se k přezkumu mimořádných opatření během epidemie onemocnění COVID-19 v České republice**

Z poznatků získaných v předchozích částech této diplomové práce vztahujících se k právní formě mimořádných opatření, vyplývá, že mimořádná opatření mají formu opatření obecné povahy. Pravomoc k přezkumu těchto mimořádných opatření tedy náleží do pravomoci správních soudů dle ust. § 101a a následujících Soudního řádu správního ve spojení s příslušnými ustanoveními Pandemického zákona.

Jak již přitom bylo uvedeno výše, do účinnosti Pandemického zákona všechna mimořádná opatření náležela k soudnímu přezkumu do příslušnosti krajských soudům. Od účinnosti Pandemického zákona všechna mimořádná opatření podle Pandemického zákona a vybraná mimořádná opatření podle Zákona o ochraně veřejného zdraví spadají k soudnímu přezkumu do příslušnosti Nejvyššího správního soudu. Může se tedy stát, že fakticky a věcně totožné mimořádné opatření, co do důvodů a jeho smyslu, bude jednou podřazeno pod rozhodnutí příslušného krajského soudu a jednou jako rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a to v závislosti na době vydání daného mimořádného opatření.

V této podkapitole bude věnován prostor vybraným aspektům těchto rozhodnutí, a to jak procesním, tak hmotněprávním, které správní soudy řešily, a které osobně považuji za významné a důležité. Pohledem demokratického právního státu pak bude kladen důraz na ta rozhodnutí, u kterých soudy prohlásily nezákonnost mimořádných opatření. S ohledem na to, že takových rozhodnutí byla celá řada budou zde uvedeny dle mého jen ty nejzajímavější a nejzásadnější.

Důraz bude kladen primárně na to, jak soudy vykládaly a uplatňovaly právní předpisy, a jak se vyrovnaly s výzvami, které přinesla epidemie onemocnění COVID-19.

##### **4.1 Politicko-společenský kontext a jeho právní důsledky**

Epidemie COVID-19, která se poprvé objevila na konci roku 2019 v Čínské lidové republice, měla hluboký dopad na celosvětovou společnost a politiku. Česká republika nebyla výjimkou. Vláda vyhlásila 12. března 2020 poprvé v moderní historii nouzový stav na celém území České republiky. Toto rozhodnutí, stejně jako

mnoho dalších opatření přijatých v reakci na epidemii, mělo významné právní důsledky.

Nouzový stav umožnil vládě přijmout řadu krizových opatření. Mezi ně patřilo uzavření státních hranic, zákaz vstupu cizinců bez povolení k pobytu na území České republiky a zavedení celostátního omezení pohybu a shromažďování. Tyto kroky měly významný dopad na práva a svobody občanů. Například omezení pohybu a shromažďování se dotklo práva na svobodu pohybu a shromažďování, které jsou zakotveny v Listině základních práv a svobod, což byla skutečnost, se kterou se Česká republika od roku 1989 nesetkala a vyvolává i dnes nemalou společenskou diskusi a je předmětem řady dohadů.

V této bezprecedentní době byly schváleny také zvláštní zákony, které právě z důvodu této situace specificky *ad hoc* novelizovaly řadu zákonů či jiných právních předpisů. Jde například o zákon snažící se o zmírnění dopadů epidemie<sup>124</sup> na osoby účastnící se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu. Tímto zákonem byly mimo jiné stanoveny speciální podmínky pro prominutí zmeškání lhůty v občanském soudním řízení, ve správním soudnictví, v insolvenčním řízení a další.

Jak již bylo částečně naznačeno výše v této diplomové práci, opatření přijímána proti epidemii onemocnění COVID-19, jakož i zvláštní zákony, které byly v důsledku epidemie přijímány, byla mnohdy zmatečná a chaotická. Z těchto důvodů, ale i jiných, se občané obraceli na soudy, aby posoudily zákonnost těchto opatření. Rozhodování soudů v České republice o mimořádných a krizových opatřeních během epidemie onemocnění COVID-19 je komplexní a rozsáhlé. Cílem této kapitoly bude provést analýzu nejvýznamnějších soudních rozhodnutí týkajících se přezkumu opatření proti onemocnění COVID-19, a to průřezem jednotlivých oblastí, které lze v tomto směru považovat za problematické.

---

<sup>124</sup> Zákon č. 191/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastnící se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu.

## 4.2 Procesní aspekty soudního přezkumu mimořádných opatření

Pohledem předchozí kapitoly věnující se primárně soudnímu přezkumu mimořádných opatření budou v této podkapitole aplikovány poznatky z ní získané. Důležitost procesních aspektů lze postavit na roveň důležitosti těch hmotněprávních, které se bude věnovat další podkapitola této diplomové práce. Pokud nejsou splněny procesní aspekty vydání mimořádného opatření, může to znamenat vadu řízení, především s přihlédnutím k aktivní procesní legitimaci nebo samotnou nezákonnost, pokud ze strany orgánu ochrany veřejného zdraví nejsou splněny zákonné požadavky.

Tato podkapitola bude mít za cíl uvést základní vybraná témata týkající se procesních aspektů, které správní soudy při přezkumu mimořádných opatření orgánům ochrany veřejného zdraví považovaly za problematické, přičemž lze konstatovat, že procesních pochybení bylo shledáno více, nežli těch hmotněprávních. Procesním aspektům tedy bude věnována větší prostor, jelikož dle mého názoru orgány ochrany veřejného zdraví častěji chybovaly v této oblasti, než v té v hmotněprávní.

### 4.2.1 Aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy

Z počátku epidemie onemocnění COVID-19 bylo řešeno, kdo vůbec může podat návrh na zrušení obecné povahy, které bylo přijato na základě Zákona o ochraně veřejného zdraví. Správní soudy musely přehodnotit svůj dosavadní výklad týkající se toho, kdo má právo podat žalobu na zrušení opatření obecné povahy.

Správní soudy tak musely nově interpretovat ust. § 101a odst. 1 Soudního řádu správního, které stanovuje, že „návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“<sup>125</sup> Dosavadní judikатурní praxe Nejvyššího správního soudu v této věci stanovovala, že navrhovatel nemůže podávat návrhy proto, aby hájil cizí práva, byť možná většinová, a podávat tak *actio popularis*, tj. žalobu ve veřejném zájmu.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Ust. § 101a odst. 1 Soudního řádu správního.

<sup>126</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS.

Tuto judikaturní praxi překonal jako první v rámci epidemie onemocnění COVID-19 v České republice Městský soud v Praze, který již ve výše zmiňovaném rozhodnutí<sup>127</sup> připustil projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, aniž by zkoumal, zda navrhovatel disponuje věcnou aktivní legitimací. Městský soud v Praze se tedy vymezil z obecně přijímaného výkladu ust. § 101a odst. 1 Soudního řádu správního s odůvodněním, že neshledává jinou možnost obrany proti napadeným mimořádným opatřením, než je podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve správním soudnictví.

Opačným pohledem je však dle mého názoru nezpochybnitelné, že napadená mimořádná opatření skutečně zasahovala do subjektivních práv tohoto navrhovatele, byť do jisté míry bylo možné vnímat jeho návrh jako *actio popularis*. Tento odlišný a zároveň extenzivní výklad Městského soudu v Praze k aktivní legitimaci byl konkludentně potvrzen Ústavním soudem, který odmítal ústavní stížnosti směřující proti mimořádným opatřením postupem podle ust. § 75 odst. 2 písm. a) Zákona o Ústavním soudu.<sup>128</sup>

Z tohoto přístupu Ústavního soudu je dle mého názoru cítit snaha Ústavního soudu přenést zátěž na správní soudy, aby Ústavní soud nebyl zahlcen ústavními stížnostmi. Dle mého názoru je tento názor a přístup Ústavního soudu legitimní. Obecně předchozí restriktivní výklad k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nepřipouštějící *actio popularis* nevnímám jako optimální, jelikož to snižuje možnosti soudní ochrany.

Tento přístup následně korigoval Nejvyšší správní soud, který opět tento extenzivní výklad omezil s ohledem na právní názor, že aktivně legitimovaný k podání návrhu je osoba, která je mimořádným opatřením zasažena na svých právech tím, že je jí stanovena určitá povinnost.<sup>129</sup> K tomu Nejvyšší správní soud uvádí následující: „*mezi regulací činnosti podnikatele a právní sférou zákazníka neexistuje přímý a nezprostředkovaný vztah*“.<sup>130</sup> Tuto argumentaci však neakceptoval Ústavní soud, když ve svém nálezu uvedl, že „*znemožňuje-li opatření obecné povahy faktickou realizaci obsahu dvoustranného (či vícestranného)*

---

<sup>127</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp.zn. 14 A 41/2020.

<sup>128</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 25/20.

<sup>129</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2022 sp. zn. IV. ÚS 2431/21.

<sup>130</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2021, č.j. 8 Ao 13/2021-65.

*právního vztahu, je nutné připustit aktivní procesní legitimaci všem stranám tohoto (potenciálního) právního vztahu, nejenom té, které byla uložena povinnost“.*<sup>131</sup>

Dle mého názoru není možné připustit správnost názoru Nejvyššího správního soudu, který svým restriktivním výkladem v takové míře znemožňuje právo na soudní ochranu tím, že vyžaduje k možnosti podat návrh na zrušení mimořádného opatření pouze osobám, kterým byla uložena napadeným mimořádným opatřením povinnost. Znění ust. § 101a odst. 1 Soudního řádu správního je dle mého jednoznačné, tj. „*byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“*, nikoliv „*uložena povinnost“*. Názor Ústavního soudu uveden výše, dle kterého není možné takto omezit aktivní legitimaci na podání návrhu na zrušení mimořádného opatření, lze opět vnímat jako pozitivní.

#### **4.2.2 Problematika změny návrhu na zrušení mimořádného opatření navrhovatelem**

Problém změny návrhu navrhovatelem je v oblasti soudního přezkumu mimořádných opatření velmi podstatný. Tento problém byl také částečně zmíněn v předchozích částech této diplomové práce.

Orgány ochrany veřejného zdraví v některých obdobích epidemie onemocnění COVID-19 rušily a vydávaly nová mimořádná opatření tak rychle a často, že tento poustup de facto znemožnil soudní ochranu. Tento problém částečně odstranil Pandemický zákon, a to tak, že umožňoval v případech, kdy mimořádné opatření pozbude platnosti v průběhu řízení, dokončit soudní přezkum napadeného mimořádného opatření. Soud pak nemusel odmítnout návrh a mohl rozhodnout, zda bylo napadené mimořádné opatření v rozporu se zákonem či nikoliv.<sup>132</sup> Do přijetí této právní úpravy Pandemickým zákonem však pozbytím platnosti napadených mimořádných opatření správní soudy návrhy odmítaly.

Podobný případ, byť ne zcela totožný případ řešil Městský soud v Praze<sup>133</sup>, který připustil změnu návrhu navrhovatelem za situace, kdy původní mimořádná opatření byla nahrazena novými, avšak původní opatření nebyla formálně zrušena

---

<sup>131</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2022 sp. zn. IV. ÚS 2431/21.

<sup>132</sup> Ust. § 13 odst. 4 Pandemického zákona.

<sup>133</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp.zn. 14 A 41/2020.



a zůstala stále platná. Ministerstvo zdravotnictví původní napadená mimořádná opatření v mezidobí zrušilo, což následně vedlo ke zrušení původního rozsudku Nejvyšším správním soudem a v konečném důsledku k odmítnutí návrhu.<sup>134</sup>

Obecně se tomuto problému věnuje rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 88/2020 – 44 ze dne 4. června 2020, který tento problém odstranil, a to sice tak, že judikoval, že není-li soudem u návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které bylo od podání návrhu nahrazeno jiným opatřením obecné povahy, umožněna změna návrhu, dojde tímto postupem k porušení práva na spravedlivý proces a na účinnou soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.<sup>135</sup>

Tento názor Nejvyššího správního soudu lze opět vnímat jako pozitivní. V situaci, kdy Ministerstvo zdravotnictví opakovaně a účelově nahrazovalo mimořádná opatření novými, dle mého nešlo rozhodnout jinak a skutečně by pak tímto způsobem docházelo k omezení přístupu k účinné soudní ochraně.

#### **4.2.3 Nedostatky v odůvodnění mimořádných opatření**

Dle mého názoru jednou z nejpodstatnějších a nejčastěji řešených vad u přezkoumávaných mimořádných opatření byly nedostatky v jejich odůvodnění, a to v tom smyslu, že odůvodnění nebylo dostatečné proto, aby mohlo být dané mimořádné opatření přezkoumatelné. Správní soudy následně mnoho takových mimořádných opatření zrušily pro nepřezkoumatelnost.

Tyto nedostatky v odůvodnění byly vyjádřeny správními soudy opakovaně, a to jak před účinností Pandemického zákona<sup>136</sup>, tak po počátku jeho účinnosti. Nejvyšší správní soud na tento nedostatek opakovaně upozorňoval<sup>137</sup>, a to zpravidla ve vztahu k opatřením týkajících se nošení ochranných prostředků dýchacích cest. V jednom z rozsudků Nejvyšší správní soud u jedné ze stanovených povinností předmětného mimořádného opatření uvedl, že došlo k „*hrubému porušení*

---

<sup>134</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 114/2020 – 63 ze dne 26. února 2021, č. 4184/2021 Sb. NSS.

<sup>135</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č.j. 6 As 88/2020-44, č. 4060/2020 Sb. NSS.

<sup>136</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020 č.j. 18 A 22/2020 a rozsudek ze dne 31. 11. 2020 č.j. 18 A 59/2020 – 226.

<sup>137</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č.j. 8 Ao 1/2021-133, č. 4187/2021 Sb. NSS a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2021, č.j. 3 Ao 3/2021-27.

*zákonných požadavků na kvalitu odůvodnění“*, přičemž k tomuto porušování docházelo kontinuálně bez snahy o zlepšení, i když byl na tyto nedostatky soudy daný orgán ochrany veřejného zdraví opakovaně upozorňován.<sup>138</sup>

Vedle obecných požadavků na odůvodnění opatření obecné povahy, Pandemický zákon stanovoval k odůvodnění mimořádných opatření také speciální požadavky, mezi které patřilo zohlednění aktuální analýzy epidemiologické situace onemocnění COVID-19 a konkrétní míra rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob.<sup>139</sup>

U mimořádných opatření vydávaných podle Pandemického zákona bylo nezbytné na základě provedené analýzy aktuální epidemiologické situace provést tzv. test proporcionality, tzn., provést posouzení přiměřenosti zásahu do práv a oprávněných zájmů osob. To se však často nedělo a mimořádná opatření byla opakovaně vydávána bez provedení analýzy epidemiologické situace a bez vymezení konkrétní míry rizika. Nejvyšší správní soud k tomuto uvedl, že požadavek na provedení analýzy epidemiologické situace a stanovení konkrétní míry rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami nebyl zjevně zákonodárcem v Pandemickém zákoně stanoven samoučelně, a že tato analýza je nezbytná pro provedení testu proporcionality.<sup>140</sup>

Absence analýzy epidemiologické situace a vymezení konkrétní míry rizika však nebyla jediný důvodem pro rušení mimořádných opatření. Nejvyšší správní soud často orgánům veřejného zdraví vyčítal vnitřní rozporuplnost, kdy ve výrokové části daného mimořádného opatření byla stanovena přísnější povinnost (nošení respirátoru), avšak v odůvodnění byly použity argumenty pro používání roušek nebo povinnosti nošení ochranných prostředků dýchacích cest v zastavěném území obce, avšak nebylo řádně odůvodněno, z jakého důvodu byl použit tak široký pojem (zastavěné území obce).<sup>141</sup>

Tento rozsudek Nejvyššího správního soudu lze vnímat jako pozitivní a plně se s ním ztotožňuji, jelikož není možné připustit svévoli orgánu veřejné moci,

---

<sup>138</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2021, čj. 3 Ao 3/2021-27.

<sup>139</sup> Ust. § 3 odst. 2 Pandemického zákona.

<sup>140</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, čj. 7 Ao 6/2021-112.

<sup>141</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, čj. 7 Ao 6/2021-112.

kterému Pandemický zákon ukládá nějakou povinnost, přičemž orgán ochrany veřejného zdraví ji nesplní. V demokratickém právním státě není tento postup akceptovatelný. Rozporuplnost odůvodnění se vedle nesplnění zákonné povinnosti může jevit jako relativně bezvýznamná, avšak je to i vada, jež má za následek nepřezkoumatelnost takového mimořádného opatření, a soud by takové mimořádné opatření měl zrušit.

#### **4.2.4 Soudní ochrana proti mimořádným opatřením prostřednictvím zásahové žaloby**

Za podstatnou problematiku lze považovat také možnosti ochrany proti mimořádným opatřením prostřednictvím zásahové žaloby. Takové případy správní soudy z počátku epidemie onemocnění COVID-19 v České republice řešily, když někteří žalobci využívali žalobu proti nezákonnému zásahu, na místo toho, aby podali návrh na zrušení opatření obecné povahy.

Ust. § 82 Soudního řádu správního stanovuje, že zásahovou žalobu je možno podat proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení, který současně není rozhodnutím. Městský soud v Praze při projednávání návrhu připustil použití žaloby proti nezákonnému zásahu ve vztahu k mimořádným opatřením s odůvodněním, že pokud by byl podán návrh na zrušení opatření obecné povahy a v průběhu řízení by došlo ke zrušení napadeného mimořádného opatření, návrh by musel být odmítnut.<sup>142</sup>

Nevyšší správní soud s tímto názorem Městského soudu nesouhlasil, když uvedl, že Městský soud se řídil toliko jazykovým výkladem, tzn., že v ust. § 82 Soudního řádu správní je uvedeno „*kteřý není rozhodnutím*“ a z toho plynoucím závěrem, že opatření obecné povahy může být nezákonným zásahem.<sup>143</sup> Nejvyšší správní soud však ve svém rozsudku<sup>144</sup> tento rozsudek Městského soudu zrušil, přičemž poukázal na předchozí nález Ústavního soudu, ve kterém Ústavní soud judikoval, že žaloba proti nezákonnému zásahu

---

<sup>142</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020, čj. 10 A 35/2020-264.

<sup>143</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020, čj. 10 A 35/2020-264.

<sup>144</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100.

je koncipována jako žaloba subsidiárního charakteru a je použitelná ve chvíli, kdy jiný prostředek soudní ochrany chybí.<sup>145</sup>

Lze tedy uzavřít, že není možné použít žalobu před nezákonným zásahem v rámci soudní ochrany proti mimořádným opatřením, jež jsou vydávána ve formě opatření obecné povahy.

Zde je k zamyšlení, zda je tento závěr správný, tzn., že není možné podat žalobu proti nezákonnému zásahu vůči již zrušeným mimořádným opatřením za situace, kdy zrušené mimořádné opatření zapříčiní odmítnutí návrhu. Je také potřeba uvést, že okamžikem přijetí Pandemického zákona byl tento problém částečně odstraněn, kdy nově bylo možné vybraná mimořádná opatření podle Zákona a ochraně veřejného zdraví a mimořádná opatření podle Pandemického zákona soudně přezkoumat i poté, co byla zrušena.

#### **4.2.5 Zjevná neopodstatněnost**

Jak bylo uvedeno v předchozích kapitolách této diplomové práce věnujícím se odlišnostem soudního přezkumu mimořádných opatření vydávaných podle Pandemického zákona a vybraných mimořádných opatření vydávaných podle Zákona o ochraně veřejného zdraví, významnou procesní odlišností je možnost odmítnutí návrhu na zrušení mimořádného opatření pro zjevnou neopodstatněnost.

Pojem *zjevná neopodstatněnost* je neurčitým právním pojmem, a ani se k ní neváže žádný text zákonodárce v důvodové zprávě k Pandemickému zákonu. O zjevné neopodstatněnosti se hovoří v ust. § 43 odst. 2 písm. a) Zákona o Ústavním soudě ve vztahu k odmítnutí návrhu. Avšak při posuzování zjevné neopodstatněnosti návrhu na zrušení mimořádných opatření Nejvyšší správní soud shledal, že nelze aplikovat totožný výklad těchto pojmů, a že *zjevná neopodstatněnost* ve vztahu k návrhům dle Zákona o Ústavním soudu je judikaturou využitelná pouze při posuzování dodržování ústavních práv.<sup>146</sup>

Nejvyšší správní soud zjevnou neopodstatněnost pak ve své dřívější judikatuře vnímal tak, že by měla být sama o sobě zjistitelná bez zevrubného posuzování, naprosto nesporná, jednoznačná a bez toho, aby bylo prováděno

---

<sup>145</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019 sp. zn. III. ÚS 2634/18 (N 7/92 SbNU 52).

<sup>146</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, čj. 2 Ao 1/2021-19, č. 4200/2021 Sb. NSS.

dokazování.<sup>147</sup> Zde Nejvyšší správní soud vycházel z pojmu „zjevné neúspěšnosti“ použitého u osvobození od soudního poplatku dle Soudního řádu správního. Odborná literatura pak zjevně neúspěšnou věc vnímá jako návrh, který je právně i skutkově jednoznačný, a kdy závěr u posuzované věci vyplývá přímo z textace zákona bez potřeby jeho interpretace.<sup>148</sup>

Nejvyšší správní soud v praxi několikrát odmítl návrhy na zrušení mimořádných opatření pro zjevnou neopodstatněnost s tím, že u posuzovaných případů bez provedení dokazování bylo jednoznačné, že takové návrhy na zrušení mimořádných opatření nemohou uspět. Z tohoto důvodu nebylo nařízeno ústní jednání a díky tomu došlo k šetření kapacity soudu, aby se mohl věnovat více opodstatněným návrhům.<sup>149</sup>

Dle mého je možnost odmítnout návrh na zrušení mimořádného opatření pro zjevnou neopodstatněnost dosti kontroverzní. Na jednu stranu lze chápat, že zákonodárce v situaci, kdy občané všemožnými způsoby brojili proti vyhlášeným mimořádným opatřením, se snažil zajistit odlehčení soudům. Na stranu druhou je to velmi zneužitelná situace, a to ve chvíli, kdy k odmítnutí návrhu na zrušení mimořádného opatření není potřeba jednomyslnosti senátu, jak je tomu u nepřijatelnosti kasační stížnosti dle ust. § 104a odst. 2 Soudního řádu správního nebo u odmítnutí návrhu dle Zákona o Ústavním soudu dle ust. § 42 odst. 2 Zákona o Ústavním soudu.

Je tedy na povážnou, zda by neměla být také stanovena potřebnost jednomyslnosti senátu pro odmítnutí návrhu na zrušení mimořádného opatření pro zjevnou neopodstatněnost.

### **4.3 Hmotněprávní aspekty soudního přezkumu mimořádných opatření**

V kontextu analýzy mimořádných opatření je nezbytné věnovat značnou pozornost hmotněprávním aspektům. Při zkoumání hmotněprávních aspektů těchto mimořádných opatření byly identifikovány nedostatky ze strany orgánu ochrany

---

<sup>147</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, čj. 2 Ao 1/2021-19, č. 4200/2021 Sb. NSS.

<sup>148</sup> KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1, s. 234.

<sup>149</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, čj. 2 Ao 1/2021-19, č. 4200/2021 Sb. NSS.

veřejného zdraví. Z mého pohledu soudy správně zrušily tato mimořádná opatření na základě identifikovaných nedostatků. V této podkapitole věnující se hmotněprávním aspektům soudního přezkumu mimořádných opatření budou opět vybrány ty příklady, resp. soudní rozhodnutí, které osobně považuji za důležité, a u kterých správní soudy shledaly relativně významné nedostatky.

#### **4.3.1 Ohnisko nákazy a plošnost opatření**

Za velmi podstatné rozhodnutí lze považovat usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, ve kterém se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zabýval oprávněním orgánů ochrany veřejného zdraví nařizovat prostřednictvím mimořádných opatření omezení s plošným dopadem.

Orgány ochrany veřejného zdraví totiž v mimořádných opatřeních dle ust. § 69 odst. 1 písm. b) podpořené ust. § 69 odst. 1 písm. i) Zákona o ochraně veřejného zdraví byly oprávněné zakázat nebo omezit styk skupině fyzických osob podezřelých z nákazy z ostatními fyzickými osobami.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v této souvislosti konstatoval, že mimořádná opatření mohou mít plošný dopad na více krajů i území celé České republiky, a to za předpokladu, kdy z ohniska nákazy prokazatelně dorazila větší skupina osob a není možné provést mapování a následné trasování jejich kontaktů.<sup>150</sup> Dále pak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v tomto usnesení konstatoval, že ani nelze vyloučit, že ohniskem nákazy bude celé území České republiky, a tudíž bude podezřelým z nákazy každý. Dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je přitom potřeba, aby se tyto aspekty vždy promítly do odůvodnění takového mimořádného opatření, což do té doby Ministerstvem zdravotnictví do přijetí tohoto usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu do odůvodnění mimořádných opatření promítnuto nebylo.

Ministerstvo zdravotnictví v odůvodnění takovýchto mimořádných opatření vždy pouze uvádělo opakovanou mantru, že ve světě probíhá epidemie onemocnění COVID-19.

---

<sup>150</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, čj. 4 Ao 3/2021-117, č. 4278/2022 Sb. NSS.

Rozšířený senát Nejvyšší správního soud tedy dospěl k závěru, že v situaci, kdy v odůvodnění daného mimořádného opatření vydaného Ministerstvem zdravotnictví není uvedeno, že ohniskem nákazy je celé území České republiky, nelze apriori předpokládat, že osobou podezřelou z nákazy je každý.<sup>151</sup>

V návaznosti na to Nejvyšší správní soud zrušil následná mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví, v jejichž odůvodněních Ministerstvo zdravotnictví tvrdilo, že jsou důvody pro to se domnívat, že ohniskem nákazy je celé území České republiky. Nejvyšší správní soud toto neakceptoval, když ve svém rozsudku uvedl, že proto toto tvrzení není odůvodnění mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví dostatečné.<sup>152</sup>

### **4.3.2 Diskriminace vybraných osob**

Mnoho osob se mimořádnými opatřeními cítilo být diskriminováno, a to z nejrůznějších důvodů. Významným důvodem v tomto směru dle mého bylo rozlišování občanů podle množství protilátek v těle proti onemocnění COVID-19.

Nejvyšší správní soud v souvislosti s diskriminací mimořádným opatřením řešil případ, ve kterém navrhovatel namítal, že napadené mimořádné opatření mu zakazovalo vstup do některých vnitřních prostor. Napadené mimořádné opatření stanovovalo podmínky pro vstup do některých vnitřních prostor osobám s negativním testem na přítomnost viru způsobujícího onemocnění COVID-19, osobám s certifikátem Ministerstva zdravotnictví o provedení očkování vůči onemocnění COVID-19 nebo osobám s laboratorním potvrzením, že prodělali onemocnění COVID-19. Navrhovatel žádnou z výše uvedených podmínek nesplňoval, měl však laboratorně potvrzené protilátky v těle. Byť tedy neměl laboratorně potvrzené prodělaní nemoci COVID-19, měl v těle protilátky, které naznačovaly, že k proděláním tohoto onemocnění došlo.<sup>153</sup>

Ministerstvo zdravotnictví napadené mimořádné opatření stavělo na v té době aktuálních poznatcích, že určitá hladina protilátek v těle zabraňuje dalšímu šíření nemoci, což byl hlavním cílem napadeného mimořádného opatření. Nejvyšší

---

<sup>151</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, čj. 4 Ao 3/2021-117, č. 4278/2022 Sb. NSS.

<sup>152</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2022, čj. 9 Ao 31/2021-49.

<sup>153</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 6 Ao 21/2021-23, č. 4240/2021 Sb. NSS.

správní soud se ztotožnil s názorem navrhovatele, že pokud navrhovatel disponuje takovou mírou protilátek, která by dle uvedených vědeckých poznatků měla zabránit šíření nemoci, dopouští se Ministerstvo zdravotnictví libovůle a diskriminace těch, kterým byly protilátky laboratorně naměřeny. Nejvyšší správní soud ve shora uvedeném rozsudku konstatoval, že Ministerstvo zdravotnictví, je do budoucna povinno stanovit přesnou mírou protilátek v těle, při které nebude docházet k přenosu viru a náležitě to reflektovat ve výjimkách ze zákazu v daném mimořádném opatření.<sup>154</sup>

Toto rozhodnutí lze vnímat také jako pozitivní a lze se s ním ztotožnit, jelikož napomohlo k odstranění diskriminace osob, které byť splňovaly podmínky ve vztahu k protilátkám proti onemocnění COVID-19 v těle fakticky, tak nedisponovali potvrzením o prodělání onemocnění COVID-19. Lze tedy konstatovat, že skutečně došlo k diskriminaci vybrané skupiny osob, kdy zcela nelogicky nebyly zohledněny další alternativy pro výjimky, které by naplňovaly mimořádným opatřením sledovaný cíl.

#### **4.3.3 Výkladové pravidlo *eiusdem generis***

Jak již bylo nastíněno v jiných částech této diplomové práce, častým důvodem podávání návrhu na zrušení mimořádných opatření byla také neadekvátnost zásahu vycházející z obecného ustanovení Zákona o ochraně veřejného zdraví a Pandemického zákona s přihlédnutím k ostatním explicitně vyjádřeným zákazům, příkazům či omezením, ke kterým může orgán ochrany veřejného zdraví přistoupit.

Výkladové pravidlo *eiusdem generis* Nejvyšší správní soud při posuzování mimořádných opatření použil opakovaně<sup>155</sup>, přičemž dovodil, že není možné, aby orgány ochrany veřejného zdraví přijímaly taková opatření, které svojí podstatou, rozsahem a intenzitou výrazně převyšují ostatní oprávnění. Tyto závěry také potvrdil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který konstatoval, že „zakázat nebo nařídit jen takové „další určité“ činnosti, které

---

<sup>154</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 6 Ao 21/2021-23, č. 4240/2021 Sb. NSS.

<sup>155</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, č. 4184/2021 Sb. NSS nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2021, čj. 8 Ao 28/2021-83.



*jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření.“<sup>156</sup>*

Jako vhodný příklad lze uvést situaci, kdy orgán ochrany veřejného zdraví s odkazem na ust. § 2 odst. 2 písm. i) Pandemického zákona (v té době znějící: „*příkaz používat ochranné, mycí, čisticí nebo dezinfekční prostředky a další protiepidemická opatření*“) nařídil provozovatelům provozoven stravovacích služeb, hudebních, tanečních, herních a podobných společenských klubů a diskoték, heren a kasin dodržovat některá pravidla. Nejvyšší správní soud rozhodl, že toto mimořádné opatření bylo z větší části v rozporu se zákonem s odůvodněním, že pohledem výkladového pravidla *eiusdem generis*, není možné stanovovat přísnější a svojí podstatou natolik odlišné omezení, než jsou ostatní druhy omezení v daném ustanovení.<sup>157</sup> Toto výkladové pravidlo je dle Nejvyššího správního soudu potřeba používat jak ve vztahu k takovýmto obecným ustanovením dle Pandemického zákona, tak i ve vztahu k Zákonu o ochraně veřejného zdraví.<sup>158</sup>

K tomu je také vhodné uvést, že jak vyplývá z předchozích částí této diplomové práce, Ministerstvo zdravotnictví, se jakožto orgán ochrany veřejného zdraví, na základě tohoto zbytkového ustanovení v Zákoně o ochraně veřejného zdraví snažilo omezit volný pohyb osob, což Městský soud v Praze označil za nepřijatelné.<sup>159</sup>

Toto rozhodnutí Městského soudu v Praze lze považovat za správné, jelikož není přípustné, aby orgány ochrany veřejného zdraví vydávaly relativně restriktivní opatření na základě „zbytkového“ ustanovení upravujícího jen dílčí činnosti k zamezení šíření epidemie, jako je kupříkladu použití dezinfekčních prostředků.

---

<sup>156</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, čj. 4 Ao 3/2021-117, č. 4278/2022 Sb. NSS.

<sup>157</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2021, čj. 8 Ao 28/2021-83.

<sup>158</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2021, čj. 8 Ao 28/2021-83.

<sup>159</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp.zn. 14 A 41/2020.

#### 4.3.4 Přiměřenost opatření

Jak již bylo nepřímo uvedeno v předchozích částech této diplomové práce, je zjevné, že úprava Pandemického zákona nebyla optimální, což se pak následně projevovalo v přijímaných mimořádných opatření.

V jednom z řešených případů bylo mimořádným opatřením zakázáno církevní shromáždění v kostele nebo jiné místnosti, přičemž nebylo přípustné, aby v rámci tohoto shromáždění docházelo k hromadnému zpěvu. Nejvyšší správní soud v této věci konstatoval, že zpěv na církevním shromáždění je porušením Listiny základních práv a svobod, přičemž se pozastavil nad tím, že zpěv byl zakázán toliko u církevních akcí (aniž by bylo vysvětleno, proč u zpěvu nestačí proti šíření kapének užití pomůcky na ochranu dýchacích cest), nikoliv u jiných činnostech, u kterých byly taktéž stanoveny podmínky pro jejich konání.<sup>160</sup>

I toto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu lze dle mého považovat za správné. Orgán ochrany veřejného zdraví totiž omezil ústavní právo na náboženský projev a vedle toho dostatečně nevysvětlil, proč je zakázán zpěv, když u jiných činnostech jej nezakazoval a dostatečně neosvětlil, proč nepostačí při zpěvu použití ochranného prostředku dýchacích cest jako je rouška nebo respirátor.

#### 4.3.5 Vztah Zákona o ochraně veřejného zdraví a Pandemického zákona

Jak již bylo uvedeno v předchozích částech této diplomové práce, Zákon o ochraně veřejného zdraví a Pandemický zákon jsou spolu vzájemně propojeny.

Situací, kde se řešil i vztah mezi Zákonem o ochraně veřejného zdraví a Pandemického zákona, je případ soudního přezkumu mimořádného opatření stanovujícího omezení pro provozovny stravovacích služeb, a to na základě Pandemického zákona.

Nevyšší správní soud k tomu odkázal na svá předchozí rozhodnutí<sup>161</sup> s tím, že Pandemický zákon se vztahuje pouze na provozovny obchodního

---

<sup>160</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48, č. 4203/2021 Sb. NSS.

<sup>161</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48, č. 4203/2021 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44, č. 4272/2022 Sb. NSS nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2021, čj. 8 Ao 11/2021-24.

a výrobního charakteru, nikoliv také na provozovny, kde se poskytují služby, tedy i stravovací služby.<sup>162</sup> Nejvyšší správní soud poznamenal, že orgánům ochrany veřejného zdraví obecně nechybí pravomoc omezit provozovny při poskytování služeb, avšak nikoliv na základě Pandemického zákona, jak se mylně orgán veřejného zdraví domníval, nýbrž na základě Zákona o ochraně veřejného zdraví, konkrétně na základě ust. § 69 odst. 1 písm. b), tedy je-li cílem zakázat nebo omezit styku osob. Dle Nejvyššího správního soudu není možné tuto podmínku obcházet odkázáním na ust. § 69 odst. 1 písm. i) Zákona o ochraně veřejného zdraví, přičemž Nejvyšší správní soud opět upozornil na výkladové pravidlo *eiusdem generis*.<sup>163</sup>

Nevyšší správní soud tak tímto do budoucna nastínil, že není možné slučování právních úprav Zákona o ochraně veřejného zdraví a Pandemického zákona, bez toho, aniž by byla splněna zákonná podmínka pro takové omezení. Nejvyšší správní soud k tomu také uvedl, že považuje za zvláštní, že orgán ochrany veřejného zdraví se snaží regulovat setkávání osob, které spolu obvykle nepřichází do styku, tj. strážníky stravovacích služeb, z čehož má plynout větší pravděpodobnost šíření onemocnění COVID-19, avšak na druhou stranu nepovoluje setkávání osob na určitých místech, které spolu zpravidla žijí v jedné domácnosti, jako je ubytování rodinných příslušníků ku příkladu v hotelech.<sup>164</sup>

I toto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je možné vnímat jako správné, kdy je obligátní, aby pro vydání mimořádného opatření byly splněny všechny předepsané podmínky a nikoliv, aby nahrazovalo nedostatečnou právní úpravu v jiném právním předpise.

#### **4.3.6 Ochrana osobních údajů**

Postupem času, kdy docházelo k vakcinaci osob proti onemocnění COVID 19, avšak epidemiologická situace nebyla taková, aby bylo možné zrušit všechna protiepidemická opatření, stanovily orgány ochrany veřejného zdraví podmínky pro vstup osob do některých vnitřních a venkovních prostor nebo pro účast na hromadných akcích nebo na jiných činnostech. Těmito podmínkami bylo primárně (i) absolvování tzv. PCR testu na přítomnost viru způsobujícího onemocnění COVID-19 s omezenou dobou platnosti, (ii) nemožnost očkování

---

<sup>162</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, čj. 1 Ao 5/2021-73.

<sup>163</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, čj. 1 Ao 5/2021-73.

<sup>164</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, čj. 1 Ao 5/2021-73.

pro kontraindikaci a (iii) rozočkované schéma očkování nebo laboratorně prodělané onemocnění COVID-19. Provozovatelé byly povinni kontrolovat splnění těchto podmínek prostřednictvím mobilní aplikace orgánu ochrany veřejného zdraví nazývaného „čTečka“ a zákazníci byli povinni se takto prokázat.

U řešeného případu navrhovatel argumentoval především tím, že Pandemický zákon neupravuje možnost požadovat po osobách tuto povinnost. Odpůrce tvrdil, že tuto povinnost nemohl orgán ochrany veřejného zdraví stanovit zákazníkům na základě ust. § 2 odst. 2 Pandemického zákona, ale jen provozovatelům. Dále pak navrhovatel uváděl, že prokazování tzv. bezinfekčnosti pomocí aplikace čTečka porušuje nařízení Evropské unie o ochraně osobních údajů (dále jen „GDPR“)<sup>165</sup>.

Nejvyšší správní soud položil v této věci Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku, a to, zda při ověřování platnosti interoperabilních certifikátů o očkování, testu a zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 vydávaných podle GDPR dochází k automatizovanému zpracování osobních údajů. Soudní dvůr EU k položené předběžné otázce odpověděl, že k automatizovanému zpracování osobních údajů dochází.

Nejvyšší správní soud prvně posuzoval, zda je možné prokazování tzv. bezinfekčnosti nařídít i zákazníkům na základě ustanovení § 2 odst. 2 Pandemického zákona a došel k závěru, že to možné je.<sup>166</sup>

K druhé části pak Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že orgán ochrany veřejného zdraví rezignoval na ochranu osobních údajů, když se mylně domníval, ještě v průběhu řízení, že používáním aplikace čTečka nedochází ke zpracování osobních údajů, a to i za předpokladu, kdy nařízení Evropské unie<sup>167</sup> vztahující se k interoperabilním certifikátech o očkování v souvislosti s onemocněním COVID-19 (digitální certifikát EU COVID), jasně uvádělo pojem „osobní údaj“.

---

<sup>165</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 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).

<sup>166</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2023 č.j. 8 Ao 7/2022-132.

<sup>167</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953 ze dne 14. června 2021 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19.

Dle Nejvyššího správního soudu orgán ochrany veřejného zdraví zcela rezignoval na jakoukoliv snahu se v odůvodnění vypořádat s účelem zpracování osobních údajů, jak vyžaduje GDPR. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud považoval za bezpředmětné se dále zabývat tím, jaké intenzity bylo porušení GDPR, jestliže se odpůrce chybně domníval, že se GDPR při kontrole splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti vůbec nepoužije. Nejvyšší správní soud proto konstatoval, že napadené mimořádné opatření, ve vztahu k nezákonnosti vztahující se k ochranně osobních údajů, bylo v rozporu se zákonem.

Dále Nejvyšší správní soud opětovně vytkl orgánu ochrany veřejného zdraví absenci aktuální analýzy epidemiologické situace onemocnění COVID-19 a konkrétní míra rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob, a to ve vztahu k ochranně osobních údajů.<sup>168</sup>

U tohoto případu je očividné, že orgán ochrany veřejného zdraví opravdu rezignoval na posouzení, zda údaje v aplikaci čTečka je osobním údajem a nezajistil tak náležitou ochranu osobních údajů. Toto pochybení orgánu ochrany veřejného zdraví lze označit ve světle recentního přístupu k ochraně osobních údajů za velmi znepokojující. Toto rozhodnutí soudu lze tedy vnímat za pozitivní.

#### **4.4 Vyhodnocení analýzy**

Tato kapitola se věnovala analýze vybraných soudních rozhodnutí, která jsem vyhodnotil za důležitá. Je však nutné podotknout, že v posuzovaném rozhodném období, tj. v době epidemie onemocnění COVID-19 v České republice, bylo vydáno nespočet rozhodnutí správních soudů a Nejvyššího správního soudu týkajících se mimořádných opatření, jelikož v této době se podávaly návrhy na zrušení opatření obecné povahy velmi často.

Je nezpochybnitelnou pravdou, že mnoho mimořádných opatření správní soudy a Nejvyšší správní soud nezrušily, avšak dle mého názoru je podstatnější poukazovat na chyby orgánů veřejné moci při výkonu své působnosti, nežli na běžné občany, kteří v mnoha případech neměli odbornou přípravu k tomu,

---

<sup>168</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2023 č.j. 8 Ao 7/2022-132.

aby se mohli bránit vůči bezprecedentní situaci, která v České republice v té době nastala.

Jak bylo uvedeno, základní otázkou byla aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení mimořádného opatření. Soudy navázaly na svoji předchozí judikaturní praxi, že není možné podávat *actio popularis*, byť z počátku epidemie onemocnění COVID-19 v České republice, některé správní soudy při svých prvních rozhodnutích tuto možnost podání návrhů částečně připouštěly. Částečně jej přijímal také Ústavní soud svým přístupem. Nejvyšší správní soud však tento názor nesdílel, nejspíše proto, že si byl vědom, že kdyby tento výklad připustil, došlo by k jeho přehlcení.

K tomuto lze uvést, že na jednu stranu je možné *actio popularis* vnímat pozitivně, neboť dojde k vyšší míře soudní ochrany i v případech, kdy ten, jehož se věc dotýká, je pasivní. Na druhou stranu musí stát dbát na to, aby občané měli rychlý přístup k soudní ochraně, což v případě, kdy bychom připustili podávání *actio popularis*, by bylo dosti obtížné ve vztahu k následnému zatížení, resp. přetížení soudů. Nejvyšší správní soud rovněž vykládal ust. § 101a odst. 1 Soudního řádu správního dle mého názoru až příliš restriktivně, když znemožňoval podání návrhu na zrušení mimořádného opatření zákazníkovi s odůvodněním, že zákazníkovi nebyla uložena povinnost, a že neexistuje přímý a nezprostředkovaný vztah mezi činností podnikatele a zákazníkem samým.

Další velmi podstatnou problematikou při výkonu orgánu ochrany veřejného zdraví, byla možnost změny návrhu ze strany navrhovatele. Relativně brzy totiž orgány ochrany veřejného zdraví zjistily, že pokud budou vydávat stále nová mimořádná opatření, nebude je možné přezkoumat a soudy budou návrhy na jejich zrušení odmítat.

Jako již přitom bylo nastíněno v rámci této diplomové práce, tento problém částečně odstranilo přijetí Pandemického zákona. Dle mého názoru velmi správně Nejvyšší správní soud v této souvislosti dovodil, že pokud by soudy návrhy na takto zrušená mimořádná opatření nahrazovala totožnými, došlo by k porušení práva na soudní ochranu a porušení Listiny základních práv a svobod.

Další neméně podstatným problémem výkonu orgánu ochrany veřejného zdraví, jakožto orgánu veřejné moci při vydávání mimořádných opatření, byly nedostatky v jejich odůvodnění. Jak správně správní soudy rozhodly, není

možné tento nedostatek, kdy je stanovena nějaká povinnost, avšak není v odůvodnění vysvětleno, proč je stanovena taková povinnost nebo výjimka z této povinnosti, orgánům ochrany veřejného zdraví trpět. Takováto mimořádná opatření jsou pak velmi vnitřně rozporuplná a nevzbuzují důvěru u svých adresátů.

Odůvodnění mimořádných opatření lze přitom považovat za jádro samotného mimořádného opatření, kdy kvalita odůvodnění je tím, co má jeho adresátům dát možnost chápat jeho smysl. Pokud kvalitní odůvodnění chybí, nejen, že je to podstatná vada, jež dělá mimořádné opatření nepřezkoumatelným, ale sekundárně zapříčiňuje vyšší četnost jeho porušování ze strany jeho adresátů.

K tomu je třeba opětovně uvést, že zákonodárce následně v Pandemickém zákoně dle mého názoru velmi správně stanovil požadavky pro vydání mimořádných opatření, a to primárně analýzu aktuální epidemiologické situace a také přiměřenost zásahu do práv dotčených osob. Na tyto zákonné požadavky orgány ochrany veřejného zdraví velmi často zcela rezignovaly, což je vada, kterou nelze trpět.

Další podstatným problémem bylo podávání žalob na nezákonný zásah proti mimořádným opatřením, kdy některé soudy vycházely z jazykového výkladu ust. § 82 Soudního řádu správního, tzn., že je možno tuto žalobu použít proti pokynu, zásahu nebo donucení, nejde-li o rozhodnutí. Ústavní soud i Nevyšší správní soud však dovodily, že zásahová žaloba je subsidiárního charakteru s tím, že ji lze použít v případech, kdy není možné se soudní ochrany domoci jinými prostředky. Ve vztahu k mimořádným opatřením je tedy možné podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, ale nikoli žaloby proti nezákonnému zásahu.

Velmi zajímavou otázkou pak také bylo odmítnutí návrhu pro zjevnou neopodstatněnost, což je specifikum soudního přezkumu dle Pandemického zákona, kdy musí být již ze samého textu zákona jasný závěr o projednávané věci bez nařízení ústního jednání. V tomto případě je otázkou, zda tuto možnost vnímat negativně anebo pozitivně, a to v závislosti na tom, zda jsme navrhovatel, orgán ochrany veřejného zdraví nebo soud.

Dále pak ve vztahu k procesním opatřením bylo velmi zajímavé zkoumání možnosti plošnosti mimořádných opatření ve vztahu k celému území České republiky. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatoval, že mohou existovat okolnosti, kdy bude ohniskem nákazy celé území České republiky,

příčemž musí být tyto okolnosti dle Nejvyššího správního soudu prokazatelné a musí být vždy reflektovány v odůvodnění takovýchto mimořádných opatření.

Dle mého názoru velmi důležitým aspektem při soudním přezkumu mimořádných opatření bylo též užití výkladového pravidla *eiusdem generis*. Jak již bylo v této diplomové práci několikrát uvedeno, orgány ochrany veřejného zdraví často využívaly zbytková ustanovení jak Zákona o ochraně veřejného zdraví, tak Pandemického zákona, ke stanovování různých druhů opatření, které svojí intenzitou a rozsahem často převyšovaly zbývající taxativně vyjmenovaný výčet druhů mimořádných opatření. Zářným příkladem bylo z počátku epidemie onemocnění COVID-19 v České republice omezení volného pohybu osob, které bylo přijato na zbytkovém ustanovení Zákona o ochraně veřejného zdraví a soud toto mimořádné opatření dle mého názoru správně zrušil.

Na závěr lze konstatovat, že úprava obsažená v Pandemickém zákoně i v Zákoně o ochraně veřejného zdraví nebyla optimální. Zákon o ochraně veřejného zdraví byl tvořen na epidemie nižší intenzity, kdy není zapotřebí přijímat tak intenzivní opatření jako v posuzovaném případě.

Naproti tomu lze označit jako chybu zákonodárce podobu Pandemického zákona, v jakém byl původně přijat. Pandemický zákon byl přijat jako náhrada za krizová opatření přijímána v době vyhlášeného nouzového stavu, kdy zákonodárci vnímali negativní konotace, které nouzový stav u občanů vyvolává a pokusili se jej nahradit novým zákonem, který by na jednu stranu umožňoval restriktivnější opatření než Zákon o ochraně veřejného zdraví a na druhou stranu opravdu efektivně fungoval proti epidemii onemocnění COVID-19. Naneštěstí však epidemie onemocnění COVID-19 v České republice byla v jistých chvílích tak intenzivní, že nebylo možné prostřednictvím Pandemického zákona epidemii regulovat. Orgány veřejné moci, tedy nejen orgány ochrany veřejného zdraví, tak byly stavěny do nezáviděníhodné situace, kdy si do jisté míry musely být vědomy, že přijímána mimořádná opatření pravděpodobně nebudou v souladu se zákonem, avšak současně chyběla politická vůle vyhlásit nouzový stav.

Tento postup je možné částečně pochopit, není ho však možné tolerovat z hlediska práva. Chybu za tento stav je možné připisovat jak zákonodárcům, že nebyli ochotni pro zachování své vlastní politické popularity, přijmout Pandemický zákon v přísnější formě, tak Ministerstvu zdravotnictví,



že připravilo návrh Pandemického zákona relativně narychlo, s ne příliš velkým rozmyslem, čímž způsobilo jeho nedostatečnou kvalitu. Naopak lze v této věci vnímat pozitivně rozhodování správních soudů, že zpravidla chránily veřejná subjektivní práva občanů.

## 5. Návrh právní úpravy de lege ferenda

Je nezpochybnitelné, že není otázkou, zda epidemie, resp. pandemie obdobných rozměru v České republice opět nastane, otázkou je spíše, kdy nastane. Z tohoto důvodu musíme být vždy dostatečně připraveni a přijmout takovou právní úpravu, která bude lepší a kvalitnější než ta výše zmiňovaná. Dle mého názoru je tedy primárně třeba vylepšit Zákon o ochraně veřejného zdraví, Pandemický zákon, ale také Krizový zákon a Ústavní zákon o bezpečnosti.

K hmotněprávní úpravě je prvně nutné dodat, že jak se postupem času ukázalo na základě soudní judikatury, nejrationálnější právním rámcem pro boj s epidemií je nouzový stav, tedy stav mimořádného vládnutí upravený Ústavním zákonem o bezpečnosti ve spojení s Krizovým zákonem. Za toto mimořádné vládnutí prostřednictvím vyhlášení krizového stavu odpovídá politicky vláda a v této souvislosti je odpovědna Poslanecké sněmovně.

Významnou nevýhodou přijímání restriktivních opatření v rámci krizového řízení však byla (ke dni sepsání této diplomové práce stále je) skutečnost, že nouzový stav je neustále zapotřebí prodlužovat se souhlasem Poslanecké sněmovny. Tato podmínka stanovená Ústavním zákonem o bezpečnosti byla v době, kdy byla u moci druhá (menšinová) vláda Andreje Babiše dosti problematická, jelikož každý souhlas s prodloužením nouzového stavu si vyžadoval náročnou debatu s opozicí, a to v době, kdy pojem nouzový stav byl velmi negativně vnímán obyvatelstvem. Byla tedy zvolena kompromisní cesta ve formě přijetí Pandemického zákon, tzn. nikoliv ústavního zákona. Jak se ale časem ukázalo, toto řešení nebylo zvoleno vhodně (viz také předchozí kapitola této diplomové práce).

Jako optimálnější řešení se tedy nabízí přijetí novely Ústavního zákona o bezpečnosti nebo nového ústavního zákona, který by byl tvořen výhradně pro epidemie typu onemocnění COVID-19. Tento nový ústavní zákon by stanovoval oprávnění přijetí přísné restrikce, které by vláda mohla přijímat s kombinací stavu pandemické pohotovosti dle Pandemického zákona nebo jeho ekvivalentu, tzn., že souhlas s vyhlášením takového mimořádného stavu by Poslanecká sněmovna dala jednou a pro jeho zrušení by bylo opět potřeba souhlasu Poslanecké sněmovny. Oproti nouzovému stavu, by zde nebylo nutné vždy vyjádření souhlasu Poslanecké sněmovny s jeho prodloužením, nýbrž by bylo

nutné vyjádření souhlasu Poslanecké sněmovny s ukončením tohoto mimořádného stavu, což by mělo zajistit kontinuitu a předvídatelnost ve vztahu k přijatým opatřením.

Dále by pak vláda v takovém případě neměla s vyhlášením tohoto navrhovaného mimořádného stavu tolik kompetencí, jako u stavu nouzového, avšak měla by pouze ty kompetence, které by ke zvládnutí epidemie potřebovala. Samozřejmě by jako u krizových opatření a mimořádných opatření vydávaných dle Pandemického zákona platilo, že ukončením tohoto mimořádného stavu by došlo k pozbytí platnosti těchto opatření.

Mezi možná omezení daná tímto ústavním zákonem by bylo možné zařadit omezení volného pohybu osob v závislosti na epidemiologické situaci (na základě speciálního výpočtu určeného epidemiology), omezení podnikatelské činnosti potřebné pro zvládnutí epidemie, omezení shromažďovacího práva a další technická a hygienická opatření jako například poskytnutí údaje o vlastní osobě orgánům ochrany veřejného zdraví při návratu z cizího státu s vysokým rizikem nákazy.

Toto jsou dle mého názoru základní činnosti, které v době epidemie onemocnění COVID-19 činily v rámci Pandemického zákona orgánům ochrany veřejného zdraví potíže. Přijetím tohoto nového ústavního zákona by nebyl dotčen Zákon o ochraně veřejného zdraví sloužící pro epidemie menšího rozsahu a případně také Pandemický zákon, který by mohl být v určité formě zachován v závislosti na znění nově přijatého ústavního zákona.

Základní otázkou v této souvislosti také je, jakou formu by měla opatření vydávaná podle tohoto nového ústavního zákona. Je pochopitelné, že možnost soudního přezkumu opatření obecné povahy je vítaná a zajišťuje možnost soudní ochrany občanům. Na druhou stranu, pokud by se jednalo o ústavní zákon, bylo by dle mého názoru vhodnější, aby tato opatření byla přijímána ve formě právního předpisu *sui generis*, obdobně, jak jsou vydávaná krizová opatření dle Krizového zákona.<sup>169</sup> I v tomto případě totiž musí existovat kontrola

---

<sup>169</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 13/20 (U 11/100 SbNU 576), usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 10/20 a také usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/20.

Poslanecké sněmovny, aby přijetím usnesení o ukončení tohoto mimořádného stavu pozbyla okamžitě platnosti přijatá opatření.

Dále by pak měla platit možnost podání návrhu na zrušení zákonů a jiných právních předpisů k Ústavnímu soudu skupinou poslanců a dalších vybraných osob dle Zákona o Ústavním soudu, a to primárně ve chvíli, kdy nebude většina k přijetí usnesení o ukončení tohoto mimořádného stavu. Zde bych považoval za vhodné, aby existovala úprava podobná té v ust. § 13 odst. 4 Pandemického zákona, a to sice ta, že pozbyde-li opatření platnosti, nebude to znamenat překážku v řízení. Stejně jako u mimořádných opatření se totiž ukázalo, že vláda napadené krizové opatření zrušila dříve, než ho mohl Ústavní soud projednat, a to především z důvodu lhůty, kterou vláda má dle Zákona o Ústavním soudu na vyjádření, dojde-li k podání návrhu na zrušení právního předpisu.

V oblasti procesního práva považuji za velmi důležitou úpravu, která by zvyšovala soudní ochranu občanů. Jako první bych v této souvislosti navrhoval upravit možnost doplnění důvodů návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle ust. § 101b odst. 2 Soudního řádu správního. Situaci, kdy není možné doplnit návrh na zrušení opatření obecné povahy o další důvody, považuji za velmi omezující. Na druhou stranu lze oponovat, že navrhovatel všechny důvody návrhu, které chce použít, má v návrhu zohlednit již před jeho podáním. Není však vyloučena situace, kdy navrhovatel z nějaké důvodu, kupříkladu, že mu uplyne lhůta pro podání návrhu, na nějaký důvod zapomene a neuvede jej v návrhu, což pak v konečném důsledku může zapříčinit neúspěch navrhovatele ve věci. Tato změna Soudního řádu správního by dle mého názoru zvýšila možnosti občanů na soudní ochranu.

Další podstatnou změnou, kterou bych v oblasti procesního práva navrhoval spočívá v prodloužení lhůty pro podání návrhu, a to do stavu před přijetím zákona č. 225/2017 Sb., a to zpět na tři (3) roky. Na jednu stranu lze chápat úmysl zákonodárce při přijetí zkrácené lhůty, tj. ochrana nabytých práv v dobré víře, avšak zastávám názor, že současná lhůta pro podání návrhu je příliš krátká, a to primárně z toho důvodu, že v mnoha případech se běžný občan o právní moci opatření obecné povahy nemusí ani dozvědět.

Poslední procesní otázkou je, zda zavést *actio popularis* pro podání návrhu, což by také dost výrazným způsobem zvýšilo možnosti soudní ochrany občanů.

U mimořádných opatření by tato změna dle mého byla velmi vítanou, jelikož ne každý občan si může být vědom svých práv, a to za situace, kdy orgány veřejné moci provádí restrikcí jeho života. Dle mého názoru by minimálně ve vztahu k mimořádným opatřením bylo vhodné zavést *actio popularis*. Na soudy by pravděpodobně byl podáván větší počet návrhů, avšak nedůvodné návrhy by se soudy naučily rychle zamítat, přičemž hlavním přínosem by v takovém případě byl větší tlak na kvalitu mimořádných opatření produkovaných orgány veřejné moci.

Dle mého by dále velmi stálo za úvahu, zda při odmítnutí návrhu na zrušení mimořádného opatření pro zjevnou neopodstatněnost nevyžadovat jednomyslnost senátu. Jak bylo uvedeno v jiných kapitolách této diplomové práce, u obdobných institutů jako odmítnutí návrhu dle Zákona o Ústavním soudu a odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost je zapotřebí jednomyslnost senátu. Pokud není jednomyslnost senátu dána, musí být věc přezkoumána meritorně. Jednomyslnost v těchto situacích lze dle mého názoru považovat za logickou, tzn., pokud pouhý jeden člen senátu nesouhlasí, nelze tento procesní postup využít.

Obecně nelze říci, že by současná právní úprava byla vyloženě špatná či vyloženě nedostatečná, avšak příklady hodné změny, které jsou uvedeny v této kapitole, by situaci dle mého názoru výrazně zlepšily.

Na závěr této kapitoly je třeba uvést, že ke dni sepsání této diplomové práce, nebyl ze strany jakéhokoliv zákonodárce či skupiny zákonodárců podán návrh, který by měl za cíl změnit Zákon o ochraně veřejného zdraví, Pandemický zákon, Krizový zákon ani Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky tak, aby se eliminovaly problémy, které byly identifikovány v této diplomové práci.

## Závěr

Tato diplomová práce se zaměřila zejména na vymezení, co to jsou mimořádná opatření, jejich typy, jejich právní formu a obecnou právní úpravu ve vztahu k jejich právní formě. Následně pak právní úpravu a její vývoj ve vztahu k mimořádným opatřením, v reakci na epidemii onemocnění COVID-19 v právním řádu České republiky. Dále se pak zaměřila na možnosti obrany proti mimořádným opatřením a jádrem práce byla analýza soudních rozhodnutí, jak vydávaná mimořádná opatření hodnotily soudy v rámci soudního přezkumu s následným navržením právní úpravy *de lege ferenda* na základě této analýzy.

V rámci této diplomové práce bylo zjištěno, že mimořádné opatření je vydáváno ve formě opatření obecné povahy, nikoliv ve formě právního předpisu, což s sebou nese určité náležitosti a dílčí procesní postupy, tj., že musí mít odůvodnění a lze se proti němu bránit ve správním soudnictví. Dále byly zjištěny rozdíly mezi mimořádným opatřením vydaným podle Zákona o ochraně veřejného zdraví a Pandemického zákona, který byl přijat v průběhu epidemie a jež měl částečně nahradit krizová opatření vydávána v době vyhlášení nouzového stavu. Mezi tyto rozdíly lze uvést jejich účel (u mimořádných opatření podle Pandemického zákona to musí být pouze boj s onemocněním COVID-19), explicitnější vyjádření zákazů, omezení nebo stanovení podmínek či odlišnosti při jejich soudním přezkumu.

Důraz byl věnován na možnost přezkumu opatření obecné povahy, tedy formy, ve které je mimořádné opatření vydáváno. Tato diplomová práce primárně uvedla aspekty soudního přezkumu, avšak měl jsem rovněž za podstatné uvést i základní aspekty správního přezkumu. Byly uvedeny dva (2) druhy soudního přezkumu, a to ten standardní a ten incidenční. Judikaturou pak bylo dovozeno, že není potřeba k podání incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy zachovat lhůtu stanovenou ust. § 101b odst. 1 Soudního řádu správního, a ve vztahu k některým mimořádným opatřením lhůtu stanovenou ust. § 13 odst. 2 Pandemického zákona.

Dále byly v rámci části věnující se soudnímu přezkumu mimořádných opatření zjištěny procesní aspekty aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení mimořádného opatření, kdy v kapitole věnující se soudnímu přezkumu byla uvedena obecná východiska (vztahující se primárně k opatření obecné povahy),

v kapitole věnující se analýze soudních rozhodnutí byl věnován prostor aktivní legitimaci přímo ve vztahu přímo k mimořádným opatřením tak, jak tento problém vnímá judikatura.

Dále se pak tato diplomová práce věnovala změně návrhu na zrušení opatření obecné povahy, resp. mimořádného opatření. Bylo zjištěno, že soudní přezkum představuje ucelený systém a dává relativně silné možnosti obrany proti mimořádným opatřením. Samozřejmě i zde je prostor pro změny, které jsem uvedl v kapitole věnující se návrhu právní úpravy *de lege ferenda*.

Jádrem této diplomové práce byla analýza soudního rozhodnutí věnující se mimořádným opatřením, a to v době, kdy v České republice probíhala epidemie onemocnění COVID-19, tedy v době, kdy tato doba byla z velké části regulována mimořádnými opatřeními. Analýza se věnovala primárně těm rozhodnutím, která soudy zrušily, a věnovala se zejména nedostatkům zapříčiněným orgány ochrany veřejného zdraví (např.: nedostatky v odůvodnění mimořádných opatření či diskriminace vybraných osob), kdy jsou tyto poznatky následně zhodnoceny.

Podstatnou částí této diplomové práce také byl návrh právní úpravy *de lege ferenda*, vytvořené na základě provedených zjištění v předchozích částech této diplomové práce a je možno tento návrh právní úpravy poskytnout zákonodárcům k projednání a přípravě paragrafovaného znění. Jak bylo v kapitole týkající se návrhu právní úpravy *de lege ferenda* uvedeno, za podstatné lze považovat v podobné situaci přijetí zvláštního ústavního zákona, který by byl do jisté míry podobný Pandemickému zákonu.

## **Seznam zdrojů**

### **Soudní rozhodnutí**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44, č. 1276/2007 Sb. NSS

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, čj. 4 Aos 3/2013-33, č. 3005/2014 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, čj. 7 Aos 1/2013-35

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 Aos 3/2013-29

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2014, čj. 4 Aos 4/2013-40

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2015, čj. 5 As 85/2015-29

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, čj. 3 As 157/2016-63, č. 3610/2017 Sb. NSS

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019 sp. zn. III. ÚS 2634/18 (N 7/92 SbNU 52)

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2019, čj. 59 A 3/2019-51

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, čj. 1 As 1/2019-32



Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, čj. 8 As 63/2019-40, č. 3950/2020 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, čj. 6 As 241/2018-25, č. 3993/2020 Sb. NSS

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

Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 10/20 ze dne 5. 5. 2020

Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 13/20 (U 11/100 SbNU 576)

Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/20

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020, čj. 10 A 35/2020-264

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, čj. 6 As 88/2020-44, č. 4060/2020 Sb. NSS

Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 25/20

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

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2020 č.j. 18 A 59/2020 – 226

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020 č.j. 18 A 22/2020

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 106/20 (N 25/104 SbNU 288; 123/2021 Sb.)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, č. 4184/2021 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48, č. 4203/2021 Sb. NSS

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, čj. 2 Ao 1/2021-19, č. 4200/2021 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133, č. 4187/2021 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2021, čj. 3 Ao 3/2021-27

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44, č. 4272/2022 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, čj. 7 Ao 6/2021-112

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2021, čj. 8 Ao 11/2021-24

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 6 Ao 21/2021-23, č. 4240/2021 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, čj. 1 Ao 5/2021-73

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, čj. 10 As 229/2021-31, č. 4246/2021 Sb. NSS

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2021, č.j. 8 Ao 13/2021-65

Nález Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 20/21 (4/2022 Sb.)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2021, čj. 8 Ao 28/2021-83

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, čj. 4 Ao 3/2021-117, č. 4278/2022 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2022, čj. 9 Ao 31/2021-49

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

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 7/22 (317/2022 Sb.)

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2022, čj. 4 Ao 7/2021-179, č. 4404/2022 Sb. NSS

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2022, čj. 14 A 17/2022-58

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2023 č.j. 8 Ao 7/2022-132

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, čj. 9 Ao 37/2021-57

## Odborná literatura

HEJČ, David. Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-854-2.

HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-919-7

KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8

## Odborné články

DEINSBIER, Jakub – DERKA, Viktor – HORÁK, Filip – Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník* 2020, č. 5, ISSN 0231-6625

HANDRLICA, Jakub, BALOUNOVÁ, Jana, SHAREPAEV, Vladimír. Náhrady a opatření přijaté v době pandemie. *Právní rozhledy* 2020, č. 22, ISSN 1210-6410

HEJČ, David. Smíšené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy. *Právník*. AV ČR, Ústav státu a práva, 2016, roč. 155, č. 10, s. 829-842. ISSN 0231-6625

KOPECKÝ, Martin. Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy. *Jurisprudence*. 2014, roč. 23, č. 5. ISSN: 1802-3843

KYSELA Jan, ŘEPA Karel a kol.: Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii. Praha: *Leges*, 2022 ISBN: 978-80-7502-633-0

VANÍČEK, Jiří. *Krizový zákon: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-787-5.

### **Právní předpisy**

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 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).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953 ze dne 14. června 2021 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů  
Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 191/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastnící se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu.

Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 281/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

### **Návrhy zákonů a důvodové zprávy**

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU České republiky, 6. volební období, důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony /sněmovní tisk č. 319/.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU České republiky, 8. volební období, důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů /sněmovní tisk 1158/.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU České republiky, 6. volební období, Vládní návrh zákona správní řád /sněmovní tisk č. 201/.

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY, Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, Čj. OVA 443/20.

### **Jiné zdroje**

ČTK. Posílení pravomocí Vojtěcha neprošlo. Hamáček místo toho připraví novelu ústavního zákona [online] E15.cz., [cit. 2023-11-24]. Dostupné na: [https://www.e15.cz/domaci/posileni-pravomoci-vojtecha-neproslo-hamacek-misto-toho-pripravi-novelu-ustavniho-zakona-1369377].

KUČERA, Jan. Nouzový stav v nouzi: Babiš přišel o komunisty a jiné spojence nemá [online]. Seznam Zprávy, [cit. 2023-11-23]. Dostupné z: [https://www.seznamzpravy.cz/clanek/nouzovy-stav-v-nouzi-babis-prisel-o-komunisty-a-jine-spojence-nema-140975].

Usnesení vlády České republiky ze dne 7. května 2020 č. 515.

Rozhodnutí předsedy Poslanecké sněmovny č. 96 ze dne 15. února 2021.

Usnesení Poslanecké sněmovny č. 113 ze dne 4. května 2022 o ukončení stavbu pandemické pohotovosti (vyhlášené pod č. 113/2022 Sb.).

## **Resumé**

This thesis focuses on the legal aspects of emergency measures in the context of an epidemic, specifically in the context of the COVID-19 pandemic that occurred in the Czech Republic. The work focuses on two main systems for addressing epidemics - crisis management regime and the regime of the Public Health Protection Act.

This thesis examines the legal nature of emergency measures, their general legal regulation, and aspects of measures of a general nature. It was found that emergency measures are issued in the form of measures of a general nature, not in the form of a legal regulation, which entails partial procedural procedures, such as justification and the possibility of defense in administrative justice.

This thesis also analyzes the differences between emergency measures issued under the Public Health Protection Act and the Pandemic Act, which was adopted during the epidemic and was supposed to partially replace crisis measures issued during the declaration of a state of emergency.

Emphasis is placed on the possibility of reviewing measures of a general nature, i.e., the form in which the emergency measure is issued. The work primarily deals with aspects of judicial review, but also presents basic aspects of administrative review.

The core of this thesis is an analysis of court decisions dealing with emergency measures at a time when the COVID-19 disease epidemic was taking place in the Czech Republic. The analysis primarily deals with those decisions that the courts have annulled, focusing on deficiencies caused by public health authorities in the exercise of public power.

Based on the findings, a legal amendment *de lege ferenda* is proposed in this thesis, which could be submitted to lawmakers for discussion and preparation of the paraphrased wording. The aim is to eliminate the negative aspects of the current legal regulation and improve the readiness of the legal order of the Czech Republic for emergency situations of similar dimensions in the future.