

Městský soud v Praze

Hybernská 1006/18

110 00 Praha 1 – Nové Město

(datovou zprávou)

Navrhovatel: JUDr. Ondřej Dostál, Ph.D., LL.M.

Datum narození:

Bydliště:

Odpůrce: Česká republika - Ministerstvo zdravotnictví

IČ: 00024341

Palackého nám. 4, 128 01 Praha 2

E-mail: mzcr@mzcr.cz, ID datové schránky: pv8aaxd

(dále též „MZČR“)

V Rokycanech dne 30. března 2020

Návrh na zrušení opatření obecné povahy – Mimořádných opatření vydaných Ministerstvem zdravotnictví v souvislosti s epidemií COVID-19

- Mimořádného opatření č.j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. března 2020, zákaz volného pohybu (dále též „**OOP Volný pohyb**“)
 - Mimořádného opatření č.j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. března 2020, omezení maloobchodního prodeje – původní znění (dále též „**OOP Maloobchod 1**“)
 - Mimořádného opatření č.j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN ze dne 26. března 2020 (dále též „**OOP Maloobchod 2**“)
- (společně též „**Napadená opatření**“)

Přílohy: Napadená opatření

I. Úvodní shrnutí

1. Žaloba směřuje proti třem Mimořádným opatřením, kterými MZČR uložilo Navrhovateli i ostatním občanům zákaz volného pohybu, nákupu u maloobchodních prodejců, využívání sportovišť či knihoven a mnoho dalších zákazů a omezení. Tím současně znemožnilo nebo podstatně omezilo provoz většiny živností a malých podniků. Tato bezprecedentní omezení, činěná na základě Zákona 258/2020 Sb. o ochraně veřejného zdraví (dále též „**ZOVZ**“), jsou odůvodněna pouze obecnou zmínkou o výskytu nemoci COVID-19 v ČR a nutností omezit její šíření.
2. Navrhovatel je vzhledem ke svému profesnímu zaměření (právo, organizace a řízení veřejného zdravotnictví) důkladně obeznámen s významem role státu v epidemiích. Touto žalobou proto nebrojí proti samotnému principu krizových opatření státu a proti přípustnosti dočasného omezení práv a svobod v epidemii. Navrhovatel sleduje od počátku¹ dostupné vědecké poznatky o šíření nemoci COVID-19 a vlastnostech koronaviru SARS-CoV-2 z českých, evropských i světových odborných zdrojů, a touto žalobou nemá nikterak v úmyslu bránit orgánům státu v reakci na tuto pandemii, přiměřeně vzniklým rizikům. Avšak právě pro rozpor mezi požadavky platného práva a poznatky medicínské vědy na jedné straně, a formulací napadených Mimořádných opatření MZČR na druhé straně, považuje za nutné navrhnout soudu jejich zrušení.
3. Navrhovatel je zejména znepokojen tím, že:
 - Ministerstvo zdravotnictví **zasahuje do práv občanů chaoticky**, když mezi 30. lednem, kdy WHO prohlásilo COVID-19 za hrozbu mezinárodního významu², a prvním březnovým týdnem nečinilo žádná opatření a v tiskových vyjádřeních prohlašovalo epidemii za nevýznamnou³, na čemž setrvává do konce února⁴; ještě 5. března MZČR nařizuje akce pro více než 5000 osob pouze hlásit⁵. Pak ovšem v rychlém sledu dne 10. března zakazuje akce nad 100 osob⁶, dne 15. března vyhláší Vláda ČR zákaz vycházení s výjimkami⁷ a dne 23. března MZČR zákaz vycházení ještě zpřísňuje⁸, přičemž během těchto dvou týdnů vydává MZČR přes čtyřicet dalších mimořádných opatření; toto střídání nečinnosti a horečné aktivity hraničící s panikou neodpovídá žádné z vědecky uznaných strategií reakce na epidemii;
 - Žádné z napadených opatření ani většina dalších vydaných omezení neobsahuje ve svém odůvodnění **žádné posouzení přiměřenosti jednotlivých zásahů vůči reálným hrozbám**, výhled trvání omezení, ani popis vzniklých ztrát včetně způsobu jejich kompenzace;

¹ Od 20. ledna publikuje WHO každodenní „situation reports“ o šíření COVID-19, viz

<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>

² Public Health Emergency of International Concern (PHEIC), zdroj: webové stránky World Health Organization, Western Pacific Region, <https://www.who.int/westernpacific/emergencies/covid-19>

³ Viz např. komentář ministra zdravotnictví Adama Vojtěcha v deníku MF Dnes „Česká koronaviální chřipka“ ze dne 4.2.2020, http://www.mzcr.cz/dokumenty/ceska-koronaviralni-chripka_18483_3693_1.html, ve které autor prohlašuje riziko rozšíření epidemie na našem území za velmi nízké, píše o „*koronaviální i mediální hysterii*“ a tvrdí, že „*mnohem větší strašák je pro nás obyčejná chřipka*“; nejde o zdroj ojedinělý.

⁴ „Babiš: Lidé, nepanikařte“, <https://www.novinky.cz/zahranicni/koronavirus/clanek/andrej-babis-a-adam-vojtech-ke-koronaviru-40315004>; „Koronavirus už tu může být, ale není důvod k panice, vzkazuje ministerstvo“, <https://www.novinky.cz/zahranicni/koronavirus/clanek/kvuli-koronaviru-jednala-ustredni-epidemiologicke-komise-40314811>

⁵ Viz Mimořádné opatření MZČR ze dne 4.3.2020, <https://koronavirus.mzcr.cz/mimoradne-oop-nahlaseni-konani-akci-nad-5000-osob/>

⁶ Viz Mimořádné opatření MZČR ze dne 10.3.2020, <https://koronavirus.mzcr.cz/mimoradne-opatreni-zakaz-konani-akci-nad-100-osob-od-18-hodin-dne-10-3-2020/>

⁷ Viz Usnesení Vlády ČR č. 214 ze dne 15.3.2020, <https://www.mvcr.cz/clanek/zpravodajstvi-nouzovy-stav.aspx>

⁸ Viz touto žalobou napadené OOP Volný pohyb

- Napadená opatření nijak **nerozlišují mezi územími s vysokým počtem nakažených** osob a ostatními územími, naopak bez zjevného důvodu diskriminují některé oblasti obchodu a služeb;
 - Napadená opatření **neberou zřetel na ekonomický dopad** zákazů, dopad na **financování zdravotnictví** z výnosu daní a zdravotního pojištění, ani na nynější a budoucí **dostupnost zdravotní péče** pro pacienty s jinými, vážnějšími nemocemi než je COVID-19.
 - Napadená opatření prakticky **znemožňují politický život** v čase před krajskými volbami (shromažďování, schůze nad tvorbou kandidátek, komunikace s voliči), přičemž ani proporcionalita tohoto zásahu není v odůvodnění napadených opatření nijak diskutována.
4. Navrhovatel je zvláště znepokojen tím, že se Vláda ČR a MZČR zjevně pokusily obejít pravidla daná ústavním zákonem 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky (dále „**Zákon o bezpečnosti ČR**“) a zákonem 240/2000 Sb. (dále „**Krizový zákon**“), zejména pravidlo o parlamentní kontrole a o náhradě škody způsobené krizovými opatřeními. A to tím, že příslušná Krizová opatření Vlády ČR o omezení volného pohybu, maloobchodu a služeb byla dne 23. března 2020 zrušena⁹, jen aby ještě tentýž den byla vydána v totožném znění ministrem zdravotnictví v režimu podle ZOVZ¹⁰, který právo na náhradu škody přímo nestanoví. Současně se touto procesní změnou drakonicky navýšily sankce za jakékoliv porušení opatření, z maxima 20.000 Kč dle Krizového zákona na likvidační 3.000.000 Kč dle ZOVZ, a to i pro prosté občany-fyzické osoby. V neposlední řadě, zásahy do základních práv a svobod se tímto procesním postupem dostaly zpod kontroly Vlády ČR jako kolektivního orgánu do gesce ministra zdravotnictví. Navrhovatel je přesvědčen, že takové „právnícké chytračení“ k tíži občanů i podnikatelských subjektů v čase epidemie nelze akceptovat.
 5. Navrhovatel poukazuje na to, že **ani soudní zrušení napadených opatření neznamená, že by stát ztratil možnost uplatnit nutná karanténní opatření** a občané přestali být chráněni před šířením koronaviru. Vládě ČR nic nebrání, aby potřebná omezení neprodleně uložila znovu, třeba i v přísnější podobě. Rozdíl bude „pouze“ v tom, že stát bude přinucen dodržet vlastní zákony - tedy vydat omezení korektní formou (Vláda ČR dle Krizového zákona, nikoliv MZČR dle ZOVZ), odstranit nesrozumitelnosti a protimluvy v opatřeních (viz dále v žalobě), podrobit každý zákaz testu proporcionality na základě aktuálních vědeckých poznatků o viru SARS-CoV-2 (namísto současných plošných zákazů) a řádně své rozhodnutí odůvodnit (namísto současných dvou vágních odstavců, zcela nepřezkoumatelných).
 6. V následující žalobě Navrhovatel nejprve zdůvodňuje zvolený procesní postup a svou aktivní legitimaci (**Část II.**). Následně postupuje dle algoritmu přezkumu opatření obecné povahy dle NSS ČR¹¹, tedy hodnotí nedostatek pravomoci MZČR a rozpor se zákonem při vydání Napadených opatření (**Část III.**), nepřezkoumatelnost a věcnou nezákonnost Napadených opatření (**Část IV.**) a konečně neproporcionalitu obsahu těchto opatření (**Část V.**).
 7. Navrhovatel zaujímá názor, že Napadená opatření nemohou obstát již z důvodů formálních (Část II. – IV. této žaloby), zejména pro zjevnou nepřezkoumatelnost vyplývající z absence odůvodnění. Pokud by se soud s tímto názorem ztotožnil, není nutno přikročit do „věcného“ hodnocení proporcionality, které by bylo obtížné právě proto, že Odpůrce neodůvodnil svá opatření *žádnými*

⁹ Viz Usnesení Vlády ČR ze dne 23.3.2020, publikovaná pod č. 126/2020 Sb. a 127/2020 Sb., kterými se zrušují dřívější Usnesení Vlády ČR o omezení pohybu a o omezení maloobchodu a služeb

¹⁰ Viz touto žalobou napadená OOP Volný pohyb, OOP Maloobchod 1 a OOP Maloobchod 2.

¹¹ Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR, vydání 1/2006, <http://sbirka.nssoud.cz/cz/opatreni-obecne-povahy-a-pojem-algoritmus-prezkumu.p747.html>

argumenty z oborů epidemiologie či ekonomie, pro ani proti přísnosti omezení, a správnímu soudu by tedy nezbylo, než je teprve v rámci řízení dovozovat. Přesto Navrhovatel v Části V. uvádí alespoň základní ekonomické a medicínské skutečnosti potřebné pro provedení testu proporcionality.

II. Volba procesního postupu a aktivní legitimace Navrhovatele

II. 1 Vyhodnocení Napadených opatření jako opatření obecné povahy dle Správního řádu

8. Navrhovatel považuje všechna tři Napadená opatření co do právní formy za **opatření obecné povahy** (dále též „**OOP**“), neboť Napadená opatření mají obecně vymezený okruh adresátů (všechny osoby na území ČR) a konkrétně určený předmět (příkazy a zákazy, uvedené v opatřeních). Napadená opatření jsou označena jako „mimořádná opatření“, což by jejich právní povaze OOP taktéž nasvědčovalo. Proto též zvolil pro jejich přezkum procesní postup podle § 101a a násl. s.ř.s.
9. Navrhovatel však, pro korektnost, musí upozornit na ustanovení § 69 odst. 2) ZOVZ, které uvádí ve větě předposlední: *„Odvolání proti rozhodnutí příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví nemá odkladný účinek.“* To by naznačovalo, že opatření podle § 69 odst. 1) ZOVZ (což jsou i všechna Napadená opatření), jsou ve skutečnosti „rozhodnutími“ ve smyslu Správního řádu, která by bylo nutno napadat odvoláním, resp. v tomto případě rozkladem dle SŘ. Navrhovatel vykládá ustanovení § 69 odst. 2) ZOVZ tak, že se vztahuje jen k těm správním aktům dle § 69 odst. 1), které svojí materiální povahou „rozhodnutími“ opravdu jsou, tedy mají konkrétně určeného adresáta i konkrétně určený předmět (představme si třeba příkaz výrobci ke zničení konkrétní šarže infikované potraviny dle § 69 odst. 1) písm. a), nebo zákaz konkrétní sportovní akce určitého organizátora dle § 69 odst. 1) písm. b)), proti těm by se skutečně brojilo odvoláními ve správním řízení. Naopak opatření typu Napadených opatření, která jsou adresována obecně vymezenému okruhu osob, vůbec rozhodnutími být nemohou, proto v tomto nelze předposlední větu § 69 odst. 2) ZOVZ vůbec aplikovat a postupujeme cestou přezkumu OOP dle 101a a násl. s.ř.s.¹²

II. 2 Výzva Odpůrci k nápravě, předcházející podání žaloby

10. Před podáním tohoto návrhu, dne 26. 3. 2020, zaslal Navrhovatel datovou zprávou Odpůrci výzvu, adresovanou k rukám osoby podepsané pod Napadenými opatřeními, tedy ministra zdravotnictví, ve které shrnuje základní body této žaloby a apeluje na Odpůrce, aby Napadená opatření „opravil“ (zejména aby zvážil, zda opatření nemají být vydána v rámci Krizového zákona Vládou, aby provedl test proporcionality a aby doplnil odůvodnění), a požádal Odpůrce vzhledem k závažnosti dopadů Napadených opatření, aby na tuto výzvu jakkoliv zareagoval do 24 hodin, tedy do 27. 3. 2020. Odpůrce bohužel nijak nezareagoval ani dosud, proto Navrhovatel přistoupil k podání této Žaloby. Pokud by však Odpůrce řádně zareagoval alespoň později, bude o tom Navrhovatel informovat soud, neboť za optimální řešení by považoval „smírné“ řešení věci v podobě nápravy nezákonností a věcných nedostatků Napadených opatření na úrovni výkonné moci (autoremedurou, v rámci přezkumného řízení), řešení soudní cestou považuje až za *ultima ratio*.

¹² Navrhovatel současně s podáním této žaloby, z důvodu procesní opatrnosti, podal na MZČR odvolání proti Napadeným opatřením ve smyslu § 69 odst.2, pro případ, že by byla jako „rozhodnutí“ vyhodnocena; toto odvolání, resp. rozklad, je odůvodněno stejnými argumenty jako tato žaloba a navíc tím, že tato „rozhodnutí“ neobsahují poučení o odvolání.

II. 3 Aktivní legitimace Navrhovatele

11. Dle § 101a odst. 1 s. ř. s. je oprávněn návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. V případě OOP Volný pohyb je zásah do subjektivních práv Navrhovatele, vyplývající ze zákazu vycházení, zcela evidentní. Nemůže legálně oslavit kulaté narozeniny s příbuznými, nemůže se vidět s přáteli, nechat malé děti pohrát si s kamarády. Nemůže vykonávat žádná politická práva, čímž se jako občan stává bezbranným, pokud by se Vláda rozhodla zneužít nouzového stavu k neúměrnému omezení svobod - nemůže se setkat se svým poslancem či senátorem, uspořádat petiční akci, zúčastnit se demonstrace, usilovat o kandidaturu v blížících se volbách.
12. V případě OOP Maloobchod 1 a OOP Maloobchod 2 Navrhovatel byl a je omezen na svých subjektivních právech například, avšak nikoliv výhradně tím, že si nemůže legálně vybrat a nakoupit určité komodity, třeba stavebniny pro probíhající úpravy svého domu; nemůže si ani koupit knihu nebo si ji vypůjčit v knihovně. Navrhovatel má zakázaný přístup na veškerá sportoviště, včetně využití vesnických kurtů s vlastními rodinnými příslušníky, ačkoliv ve všech těchto scénářích je přenos koronaviru extrémně nepravděpodobný (nadto mezi osobami z téže domácnosti, které spolu beztak tráví veškerý čas). Jako lektor v oboru zdravotnického práva nemůže prezenčně přednášet a nabízet konzultační hodiny, ač kolegové účetní, projektanti či realitní makléři svou činnost provozovat mohou.

III. Nedostatek pravomoci MZČR a překročení zákonných mezí při vydání Napadených opatření

13. Navrhovatel své námitky proti Napadeným opatřením člení do návrhových bodů ve smyslu algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, jak jej definoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích:
 - i. přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy;
 - ii. přezkum otázky, zda správní orgán při jeho vydávání nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*);
 - iii. přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup při vydávání opatření obecné povahy);
 - iv. přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium rozporu s hmotným právem);
 - v. přezkum z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).
14. Ministerstvo zdravotnictví ČR překročilo meze své působnosti a pravomoci a opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 101d odst. 1) písm. 2) Soudního řádu správního). Vláda ČR ke dni 23. březnu 2020 zrušila usnesení vlády o přijetí krizového opatření (omezení prodeje v maloobchodu), a usnesení vlády o přijetí krizového opatření (omezení svobody pohybu), přičemž Vláda současně s jejich zrušením vzala na vědomí nová mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví, jimiž došlo k omezení těchto práv a uložení těchto povinností jako shora uvedenými zrušenými vládními usneseními. V běžných časech činí opatření pro ochranu veřejného zdraví MZČR a soustava hygienických stanic. Za nouzového stavu ve smyslu ústavního zákona 110/1998 Sb. vstupuje do hry Krizový zákon, role se mění, krizová opatření vydává usneseními Vláda ČR, která s pomocí ústředního krizového štábu řídí práci napříč resorty. Krizový zákon je jednoznačně *lex specialis* vůči zákonu o ochraně veřejného zdraví; v nouzovém stavu by se proto

měla celostátní protiepidemická opatření vydávat podle Krizového zákona a resort zdravotnictví by neměl ingerovat do role Vlády tím, že by vedle ní nebo místo ní vydával svá vlastní celostátní opatření proti epidemii.

15. Tato „právní operace“ ze dne 23. března 2020 má pro Navrhovatele i další občany a podniky nemalé nežádoucí důsledky. Zaprvé, enormně se zvýšily horní hranice pokut, a to i pro občany - fyzické osoby. Zatímco za porušení vládního opatření podle krizového zákona bylo možno uložit nejvýše 20.000 Kč, za porušení téhož zákazu, ale vydaného MZČR v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví, je v § 92n ZOVZ stanovena drakonická pokuta až 3.000.000 Kč. Přesun postihu přestupků pod předpis, který stanoví výměru sankce „od nuly až po likvidační částku“, dává úřadu značný prostor pro libovůli a občana připravuje o právní jistotu. To je obzvlášť nebezpečné, je-li povinnost formulována vágně a nesrozumitelně, jak uvádí Navrhovatel v Části IV žaloby.
16. Zadruhé, pro subjekty povinností se podstatně snížila právní jistota ohledně náhrady škod, kdy u krizových opatření uvádí Krizový zákon v § 36 výslovně, že *„stát je povinen nahradit škodu způsobenou právními a fyzickými osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními (...) prováděnými podle tohoto zákona“*. V ZOVZ však analogická povinnost státu ani právo poškozených subjektů zaručeno není.
17. Navrhovateli je známo, že krizová opatření Vlády byla již dříve napadena správní žalobou pana JUDr. Záhumenského, advokáta, která měla být projednána soudem. Zrušení těchto dříve napadených Krizových opatření vlády a jejich nahrazení Mimořádnými opatřeními MZČR tento dříve učiněný pokus o soudní přezkum zčásti ztížila, zčásti učinila nerelevantním.
18. Dále, přesunem vydávání krizových opatření do gesce MZČR došlo k personální změně v tom, kdo získal pravomoc zasahovat do základních svobod osob a kdo nese případnou odpovědnost za jejich nesprávnost. Dle Krizového zákona rozhoduje o krizových opatřeních Vláda jako celek, v součinnosti s Ústředním krizovým štábem dle § 24a Krizového zákona¹³. Právní operací z 23. března však Vláda (včetně koaličních ministrů) o pravomoc stanovovat meze svobody pohybu reálně přišla. V rámci MZČR se dle § 80 odst. 8) *„zřizuje služební místo hlavního hygienika České republiky, který má postavení náměstka pro řízení sekce podle zákona o státní službě; ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví vystupuje hlavní hygienik České republiky jako orgán Ministerstva zdravotnictví“*. Hlavní hygieničku Evu Gottvaldovou odvolala dne 12.3.2020 Vláda ČR, přičemž není zřejmé, zda se tak stalo v souladu s pravidly zákona o státní službě; v každém případě, Napadená opatření nevydal hlavní hygienik ČR, nýbrž samotný ministr zdravotnictví.
19. Navrhovateli není známo, zda skutečným důvodem „právní operace“ z 23. března byl některý z důvodů uvedený v bodech 15-18 výše. Zastává však názor, že obcházení zákona nemůže požívat právní ochrany, a že Napadená opatření vydal orgán k tomu nepřislušný. Z toho důvodu Navrhovatel žádá soud, aby Napadená opatření MZČR zrušil již z tohoto právního důvodu.

¹³ *Ad personam*, předsedou Ústředního krizového štábu se stal profesor Roman Prymula, náměstek pro zdravotní péči MZČR, jenž však měl být ze své funkce ke 14. březnu 2020 ministrem odvolán, údajně pro nezískání bezpečnostní prověrky, srv. <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/prymula-zustane-namestkem-i-kdyz-stale-nema-proverku-nbu-92518>; není známo, zda jde o reálný či zástupný důvod, faktem však je, že po vypuknutí epidemie COVID-19 k tomuto odvolání nedošlo.

IV. Nepřezkoumatelnost a nezákonnost Napadených opatření

IV.1 Nepřezkoumatelnost Napadených opatření z důvodu absence odůvodnění

20. § 76 odst. 1) písm. a) s.ř.s. uvádí, že „soud **zruší** napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro **nepřezkoumatelnost** spočívající v nesrozumitelnosti nebo **nedostatku důvodů rozhodnutí**“. § 173 Správního řádu uvádí, že „opatření obecné povahy, **které musí obsahovat odůvodnění**, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou (...)“.
21. Napadená opatření sice obsahují část nazvanou „Odůvodnění“, nejedná se však vůbec o odůvodnění v materiálním slova smyslu. Jedná se o dva vágní odstavce, která konstatují evidentní fakt, že máme epidemii COVID-19, že mimořádné opatření je reakcí na tuto epidemii a jeho cílem je omezit sociální kontakty mezi lidmi, aby se maximálně zabránilo komunitnímu přenosu. Ovšem takovéto „zdůvodnění“ nijak neříká, proč byly zvoleny právě tyto konkrétní zákazy a omezení (např. proč je zakázán vstup do prodejen stavebnin a hobbymarketů); proč naopak jinde zákazy uplatněny nejsou (např. proč je dána výjimka pro vstup do zahrádkářských potřeb nebo květinářství); zda je nutné uvalovat tyto zákazy se stejnou intenzitou v regionech s vysokou koncentrací nakažených i v regionech s nulovým počtem nakažených; tím spíše není hodnocena proporcionalita zásahů, nic se nedočteme ani o aktuálních poznatcích o nemoci COVID-19, ani o efektivitě jednotlivých opatření při zamezování jejího šíření, ani o porovnání důsledků více nebo méně restriktivních opatření (k tomu více v Části V. žaloby).
22. Zjevným důkazem absence skutečného odůvodnění je, že dva odstavce „odůvodnění“ jsou zcela totožné v OOP Maloobchod 1 ze dne 23. března a v OOP Maloobchod 2 ze dne 26. března, autor zjevně využil nástroje „CTRL+C, CTRL+V“ – ačkoliv se obě OOP liší, v OOP Maloobchod 1 ministerstvo bůhvíproč zakázalo provoz automyček, zámečnictví či krematorií, aniž to jakkoliv zdůvodnilo, zatímco v OOP Maloobchod 2 provoz těchto podniků výslovně povoluje, opět aniž by to jakkoliv zdůvodnilo.
23. Pokud jde o rozdíl mezi odůvodněními OOP Volný pohyb a obou OOP Maloobchod, liší se jen v pár slůvcích – zatímco OOP Maloobchod mají za cíl „**omezení sociálních kontaktů mezi lidmi, s výjimkou maloobchodního prodeje zboží a služeb v nezbytných oblastech, tak aby se v největší možné míře zamezilo komunitnímu přenosu...**“, tak OOP Volný pohyb má za cíl „**omezení sociálních kontaktů mezi lidmi, s výjimkou nezbytných cest, tak aby se v největší možné míře zamezilo komunitnímu přenosu...**“, zbytek odůvodnění je též „CTRL+C, CTRL+V“. Přitom obě OOP stanoví celé série naprosto odlišných a zcela zásadních zásahů do základních práv a svobod!
24. Lze tedy bez nadsázky konstatovat, že Napadená opatření zakládají důvod *par excellence* pro zrušení soudem dle § 76 odst. 1) písm. a) s.ř.s. a § 173 SŘ.
25. Pro úplnost: návrh žádného z Napadených opatření nebyl nikde zveřejněn a ani po sebekratší dobu k nim dotčené osoby nemohly podávat připomínky a námítky ve smyslu § 172 Správního řádu. Je sice pravdou, že je zde situace, kdy hrozí vážná újma veřejnému zájmu ve smyslu § 173 odst. 1) SŘ; to by bylo argumentem, kdyby byla Napadená opatření vydávána poprvé. Jenže zde již nešlo o opatření nijak nová, šlo jen o „překlopení“ krizových opatření Vlády, která již týden platila. Nic tedy nebránilo tomu, aby byly návrhy nových totožných opatření zveřejněny alespoň po přiměřenou dobu (například tří dnů) ve formě odůvodněného návrhu, ke kterému by bylo možno se vyjádřit, přičemž připomínky by mohl tvůrce opatření zohlednit, nebo by se s nimi alespoň musel vypořádat v Odůvodnění, což by nepochybně přispělo k vyšší kvalitě Napadených opatření.

Tento postup však dodržen nebyl, což i samo o sobě zakládá významnou právní vadu postupu vydání Napadených opatření.

IV.2 Nesrozumitelnost Napadených opatření

26. § 76 odst. 1) písm. a) s.ř.s. uvádí, že „soud **zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost *spočívající v nesrozumitelnosti* (...)**“. Vydané OOP Volný pohyb je nesrozumitelné vzhledem k nejasnému vztahu mezi bodem 1 a bodem 2 tohoto OOP, ale nejasné jsou i mnohé konkrétní body v tomto i dalších Napadených opatřeních.

27. Pokud jde o povinnosti dle OOP Volný pohyb:

- V prvním bodě OOP Volný pohyb „*se zakazuje*“ (není formulován adresát, zjevně jsou ale míněny všechny osoby na území ČR) „*volný pohyb na území celé České republiky*“ s výjimkami uvedenými ad a) až j).
- V bodě 2 písm. a) se nařizuje „*osobám pobývajícím na území České republiky omezit pohyb na veřejně dostupných místech na dobu nezbytně nutnou a pobývat v místě svého bydliště s výjimkou případů uvedených v bodu 1. písm. a) až j)*“, což se jeví být jako totožná povinnost jako ta, která byla uložena v bodě 1.
- V bodě 2 písm. b) „*se nařizuje*“ (zde již není formulován adresát) „*omezit kontakty s jinými osobami na nezbytně nutnou míru*“, zde ovšem již bez výjimek dle bodu 1 písm. a) až j), toto tedy patrně platí i například pro pohřby nebo výkon povolání, a platí to i mimo veřejná místa, třeba doma či na zahradě.
- V bodě 2 písm. c) „*se nařizuje*“ (ani zde není formulován adresát) „*pobývat na veřejně dostupných místech nejvýše v počtu dvou osob, s výjimkou členů domácnosti, výkonu povolání, podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti, účasti na pohřbu, a zachovávat při kontaktu s ostatními osobami odstup nejméně 2 metry, pokud je to možné*“, i zde bez výjimek dle bodu 1 písm. a) až j).

Vznikají tak otázky, zda například může prarodič vzít dvě vnoučata do parku, pokud s nimi nesdílí domácnost, ale byt má vedle v ulici; zda rodina s dětmi může jet na chatu, kterou řádně vlastní, případně pod stan nebo na vodu; za jakých okolností se vůbec lze oženit; vznikají absurdní situace u nijak nespřízněných *singles* sdílejících byt a naopak u schůzek partnerů, kteří spolu nežijí, atd. Problémy vznikají i s definicemi, teoreticky se smí do přírody a do parku, ovšem například mezi bydlištěm Navrhovatele v Rokycanech a přírodním parkem se nachází asi pět set metrů asfaltové cesty, která není ani přírodou ani parkem a pohyb po ní se nevchází pod žádnou z výjimek; s cestou do parku ve velkoměstech je to ještě složitější.

28. Stejně tak u OOP „Maloobchod“ se nesmí dle bodu 6. do stavebnin, přičemž třeba prodejna Hornbach má otevřeno pro „profi zákazníky“ a Navrhovatele tam jako držitele živnostenského oprávnění na volné živnosti pustí, ovšem protože je profesí lektor práva, tak patrně poruší OOP. Veřejnost nesmí do „*provozoven poskytovatelů služeb – vnitřní i venkovní sportoviště*“, vzniká tedy otázka, kam všude Navrhovatel smí – takřka jistě ne na kurty Tenisového klubu Rokycany, vzniká ovšem otázka legality svépomocí postaveného kurtu za Sokolovnou v Mirošově, nebo pumptracku ve volnočasovém areálu Ultramarinka v Břasích, neboť není jisté, zda jsou tato venkovní sportoviště „*provozovnou poskytovatelů služeb*“ ve smyslu OOP.

29. Všechny tyto otázky jsou manifestně absurdní a Navrhovatel by s nimi neobtěžoval soud, pokud by omyl v jejich vyhodnocení s sebou nenesl riziko pokuty až tři miliony korun, kterou zejména při sklonu části lidí k udavačství nechce zajisté nikdo riskovat. Srozumitelnosti nijak nepomáhá ani absence odůvodnění jednotlivých zákazů, ani to, že se co tři dny mění, přičemž laik nemá ani šanci se s nimi seznámit, veřejností se proto šíří neuvěřitelné bludy, policii jsou oznamováni i lidé sedící bez roušky na vlastním balkóně, nebo kteří se na chodbě bytového domu sešli na karty. Proto

Navrhovatel navrhuje, aby soud Napadená opatření zrušil pro jejich nesrozumitelnost; pokud by je však tyto enormně striktní zákazy vyhodnotil jako srozumitelné, bylo by nutno přikročit k testu jejich proporcionality.

V. Test proporcionality

30. Napadená opatření představují jednoznačně zásah do základních práv „první generace“. Pro posouzení, zda tvůrce těchto opatření respektoval zásadu proporcionality a dosáhl spravedlivé rovnováhy mezi soupeřícími zájmy, je nutno aplikovat tradiční třístupňový test, který poprvé aplikoval Ústavní soud již v roce 1994¹⁴. Tento test zahrnuje tři kritéria:

- „Prvním z nich je posouzení způsobilosti naplnit sledovaný legitimní cíl (**kritérium vhodnosti**) - zjišťuje se, zda konkrétní opatření může dosáhnout zamýšleného cíle, kterým je ochrana jiného než omezeného základního práva nebo veřejného statku.
- Dalším kritériem je **posouzení nezbytnosti**. V jeho rámci se zkoumá, zda byl při výběru vhodných prostředků použit prostředek, který je k omezenému základnímu právu nejšetrnější.
- Jako poslední je třeba posoudit **přiměřenost (v užším smyslu)**, tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na sledovaný legitimní cíl. Opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která přináší kolidující zájem na jejich přijetí.“¹⁵

V.1 Dostupné poznatky

31. Z velmi kusého odůvodnění všech Napadených opatření vyplývá, že jejich účelem má být ochrana zdraví lidí před nemocí COVID-19. Opatření mají zajistit „*maximální omezení sociálních kontaktů mezi lidmi*“ tak aby se zamezilo přenosu nemoci COVID-19.

32. Obecné posouzení proporcionality Napadených opatření by mělo vycházet z poznatků o viru SARS-CoV-2, které však dosud nejsou jisté. Virus se šíří pomocí kapének při kýchání, kašlání, případně tělesném kontaktu. Běžné ochranné prostředky jako roušky mohou pravděpodobnost nákazy pouze snížit. Inkubační doba se odhaduje na 2-14 dnů. Jde vysoce infekční nemoc, která u některých nakažených probíhá bez příznaků, u většiny pacientů s mírnými příznaky, které mohou být podobné jako u chřipky, pouze malé procento případů vyžaduje hospitalizaci.¹⁶

33. V době vydání opatření neexistují spolehlivé poznatky o rozšíření onemocnění v ČR. Nemoc se z čínského Wu-Chanu šířila po světě již počátkem ledna 2020, v ČR se však s testováním začalo opožděně, ve větším rozsahu teprve poslední dva březnové týdny, ani k dnešku není testování zdaleka dostupné všem pacientům. Testováno bylo dosud jen 36 374 osob, tedy necelé čtyři promile populace, z toho u 2663 osob byla nemoc prokázána. To však vůbec nemusí vypovídat o skutečném počtu nakažených; těch může být desetinásobek i více, nedávná studie Oxfordské univerzity dokonce pro Británii odhadla i variantu, že nákazou už nevědomky prošla polovina Britů.¹⁷ Ani v ČR proto nelze spolehlivě říci, v jaké fázi epidemie jsme (zda je na počátku a lze její

¹⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. října 1994

¹⁵ Citováno z nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018

¹⁶ Pro více informací srv. např. stránky WHO, <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/q-a-coronaviruses>

¹⁷ Jose Lourenco, Robert Paton, Mahan Ghafari, Moritz Kraemer, Craig Thompson, Peter Simmonds, Paul Klenerman, Sunetra Gupta, „Fundamental principles of epidemic spread highlight the immediate need for large-scale serological surveys to assess the stage of the SARS-CoV-2 epidemic“, <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.03.24.20042291v1>; k oponentuře viz např. Kucharski, A. „Can we trust the Oxford study on Covid-19 infections?“

šíření brzdít, zda je v populaci již hromadně rozšířena, případně zda již dokonce populaci proběhla), ani nelze spolehlivě posoudit počet bezpříznakových přenašečů nebo těch, u kterých již mezi lednem a březnem proběhla, jen ji vzhledem k podobnosti příznaků vyhodnotili jako chřipku. Spolehlivý není ani údaj o počtu zemřelých; k dnešnímu dni uváděno 16, z čehož by při počtu 2663 nakažených vycházela smrtnost necelých 0,6 %, navíc v některých případech šlo o pacienty s jinou vážnou chorobou a jejich úmrtí s COVID-19 kauzálně nesouviselo, patrně podobně jako u mnoha zemřelých v Itálii¹⁸; na druhou stranu v posledních dvou měsících v ČR zemřely stovky osob údajně „na chřipku“, mezi kterými ale mohly být netestované případy COVID-19. S těmito poznatky, statistickými faktory i zahraničními výzkumy se zajisté MZČR mělo a mohlo vypořádat v odůvodnění Napadených opatření.

V.2 Kritérium vhodnosti

34. Předně je nutno konstatovat nemedicínský, ryze právní fakt, že k dosažení proklamovaného účelu ochrany zdraví nijak nepřispělo přenesení opatření z úrovně Vlády ČR na úroveň MZČR tím, že dne 23. března byla zrušena usnesení vlády vydaná dle Krizového zákona a současně znovu vydána dle ZOVZ. Účel a cíl vydání Napadených opatření Ministerstvem namísto Vládou ČR je nelegitimní a tedy nevhodný.
35. Po věcné stránce lze s jistotou konstatovat, že SARS-CoV-2 není „volnočasový virus“, který by se šířil výhradně při činnostech a v podnicích, které MZČR uznalo za vhodné zakázat. Naopak, dle autoritativní studie britské Imperial College nastává zhruba třetina přenosů v domácnosti, třetina na pracovišti či ve škole, a třetina v komunitě; v případě přísného zákazu vycházení jako v Číně se sice omezí šíření na pracovišti a v komunitě, o to však vzroste intenzita kontaktů a tedy i četnost přenosů v domácnostech (až na 80%)¹⁹. Pokud tedy MZČR zakáže vycházení ve volném čase, ale lidé se stále pohybují v MHD a v zaměstnáních, při nakažlivosti viru se přenosu nezabrání. A to tím spíše, že MZČR dosud nezajistilo všeobecně dostupné a hrazené testování, není proto možno nakažené rozpoznat, zajistit jejich karanténu, a trasovat a otestovat jejich potenciální kontakty. Významným vektorem šíření viru zůstávají poskytovatelé zdravotních služeb včetně lékáren, kde dosud nejsou zajištěny zdravotníkům ochranné pomůcky, dále pak poskytovatelé sociálních služeb, ale i například brigádníci na pokladnách v potravinách, někteří viditelně nemocní (vlastní pozorování Navrhovatele v plzeňském hypermarketu), kteří se však jednorázových příjmů z brigád nemohou vzdát z existenčních důvodů. Takto nemůže ochrana proti přenosům fungovat, virus se bude nadále šířit v zaměstnáních a špatně regulovaných „povolených“ činnostech, potažmo v domácnostech, kam bude zanesen, navzdory jiným enormním zásahům do práv, která Napadená opatření učinila.

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/26/virus-infection-data-coronavirus-modelling>; k debatě o spolehlivosti testování srv. Ioannidis, J. „A fiasco in the making? As the coronavirus pandemic takes hold, we are making decisions without reliable data“, <https://www.statnews.com/2020/03/17/a-fiasco-in-the-making-as-the-coronavirus-pandemic-takes-hold-we-are-making-decisions-without-reliable-data/>, nebo autoritativní studie Imperial College of London na <https://www.imperial.ac.uk/mrc-global-infectious-disease-analysis/news--wuhan-coronavirus/>

¹⁸ Recentní italský výzkum shledal, že takřka všichni zemřelí trpěli jinou poruchou zdraví, viz Bloomberg, „99% of Those Who Died From Virus Had Other Illness, Italy Says“ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-18/99-of-those-who-died-from-virus-had-other-illness-italy-says>

¹⁹ Ferguson, N. a kol., „Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand“, <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf>

36. Napadené OOP Volný pohyb omezilo takřka zcela volný pohyb ve volném čase, nikoliv však výkon práce; na hřišti FC Rokycany tak paradoxně nesmějí fotbalisté ani děti, ale pohybují se tam celý týden skupiny dělníků bez roušek, kteří v rámci zaměstnání pokládají umělý povrch. Napadené zakázalo pobyt na veřejnosti více než 2 osob, včetně nejužších rodin, pokud nesdílejí domácnost; naopak ale povoluje, ba dokonce zákazem vycházení vynucuje, stálý kontakt osob žijících ve společné domácnosti, což jsou i nijak nespříznění spolubydlící na přeplněném sdíleném bytě, každý s jiným okruhem kontaktů v zaměstnání (včetně kontaktů vysoce rizikových, např. zdravotní sestry). Takto nastavený zákaz vycházení spíše ohrožuje, než chrání.
37. Napadené opatření Maloobchod zakázalo selektivně návštěvu některých obchodů a provozoven (včetně místních prodejen elektro), což je zcela neúčinné, pokud tím kupující jen přinutí nakoupit si tyto položky v hypermarketech, kde je kontaktů mnohem více, opatření je tedy nejen protisoutěžní ke škodě malých prodejců, ale i epidemiologicky kontraproduktivní.
38. Závěr první podmínky testu proporcionality tedy je, že napadená opatření nejsou zformulována tak, aby mohla dosáhnout zamýšleného cíle, kterým je ochrana zdraví, a to ani navzdory podstatnému omezení práva na svobodu pohybu a dalších práv.

V.3 Kritérium nezbytnosti

39. Druhým krokem testu je posouzení nezbytnosti Napadených opatření, tedy toho, zda byl při výběru jednotlivých omezení použit prostředek, který je k ostatním základním právům nejšetnější.
40. I v tomto kroku testu Navrhovatel poukazuje na problematičnost „právní operace“ ze dne 23. března a přesun opatření zpod Krizového zákona do režimu ZOVZ. Je jisté, že opatřením epidemiologicky zcela shodně účinným, avšak šetrnějším k právu na podnikání, by bylo zanechat omezení pohybu, maloobchodu i služeb v režimu Krizového zákona, který povinným výslovně garantuje náhradu škod.
41. Z hlediska zahraničního srovnání Navrhovatel poukazuje, že v současnosti některé evropské země, například Nizozemí nebo Švédsko, reagují na epidemii COVID-19 podstatně mírnějšími opatřeními. Konkrétně ve Švédsku jsou dosud otevřené základní školy, otevřeny restaurace či povoleno setkávání lidí,²⁰ aniž by byl zřejmý výrazně odlišný vývoj epidemie oproti sousedním zemím či oproti ČR, které uplatnily striktní omezení. Příkladem jiného a vysoce úspěšného přístupu se jeví být Jižní Korea, která se od počátku soustředila na co nejdokonalejší testování a trasování všech kontaktů pozitivně testovaných osob; tato strategie byla dostupná českému státu tím spíše, že vzhledem k šíření nemoci z epicentra v Asii měl oproti Jižní Koreji k dobru několik týdnů na přípravu, které však promeškal a ani dosud přístup k testování není ani všeobecný, ani bezplatný. Taktéž účinné ochranné prostředky nejsou k dispozici všeobecně a bezplatně, a to ani pro ohrožené skupiny, ačkoliv by obě intervence – testování i poskytnutí ochranných prostředků – byly vysoce účinné a stát k nim mohl přistoupit už po prvních potvrzených zprávách WHO o epidemii v lednu 2020.
42. Vědecké studie nabízejí hned několik stupňů intervencí mezi „nicneděláním“ a „úplným zákazem vycházení“ (namátkou, uzavření škol, karanténa pozitivně testovaných a jejich kontaktů, selektivní

²⁰ Srv. např. BBC News, „Lockdown, what lockdown? Sweden's unusual response to coronavirus“, <https://www.bbc.com/news/world-europe-52076293>

omezení vycházení pro rizikové skupiny) a jejich relativní účinnost i hodnotí²¹. Tomu odpovídá i publikovaný plán samotné Vlády ČR na tzv. chytrou karanténu²², kterou hodlá v tento týden zavádět. Tento záměr, byť patrně správný, ovšem současně nepřímo prokazuje, že „hloupá karanténa“ v podobě plošných zákazů v Napadených opatřeních není nezbytná ve smyslu testu proporcionality. Odpůrce ani Vláda ČR neuvádějí, proč k „chytré karanténě“ nepřistoupily od počátku.

43. S tím souvisí, že Odpůrce nerespektoval při vydání Napadených opatření zásadu minimalizace zásahů, kdy u některých opatření mohl postupovat mírněji (např. u prodejen elektra či stavebnin zvolit stejný přístup jako u prodejen zahradních potřeb, u právních služeb mohl postupovat stejně jako u služeb účetních). Odpůrce při tvorbě Napadených opatření nevzal v potaz, že „celý svět není Praha“. Množství kontaktů navzájem cizích lidí, ke kterým dochází při volnočasových aktivitách v lidnatém velkoměstě, je zcela nesouměřitelné s množstvím kontaktů ve venkovské obci, kde se u sportu či společenského vyžití sejde jen blízká komunita lidí, kteří se beztak potkávají denně ve vlaku či v zaměstnání. Proto mohl a dle názoru Navrhovatele také měl využít možnosti decentralizace zásahů, například delegováním rozhodování o zákazu či povolení pobytu veřejnosti na jednotlivých sportovištích na orgány krajů či obcí, které by potřebnost zákazu mohly lépe posoudit dle znalosti místních poměrů a aktuální epidemiologické situace v místě.²³
44. Závěr druhé podmínky testu proporcionality tedy je, že napadená opatření nejsou formulována tak, aby zamýšleného cíle dosahovala s co nejmenším zásahem do ostatních práv. Naopak úplná absence odůvodnění Napadených opatření nasvědčuje, že o minimalizaci zásahů do práva na podnikání a svobodu pohybu nebylo při jejich vydání vůbec uvažováno.

V.4 Kritérium proporcionality v užším smyslu

45. Třetí kritérium testu je v Komentáře k Listině základních práv a svobod popsáno tak, že „*proporcionalita v užším slova smyslu neboli spravedlivá únosnost, hledá relaci mezi účelem a prostředkem. Vztaheno k rovině základního práva to pak znamená, že oběť přinesená v podobě omezení (zásahu do) základního práva se nesmí dostat to nepoměru s užitkem, který byl tímto omezením dosažen ve prospěch veřejnosti. Zkoumané opatření obstálo kritériu proporcionality v užším slova smyslu tehdy, když nezatěžuje nositele základního práva nadměrně, resp. zatížení není pro takovou osobu neúnosné.*“²⁴ Napadená opatření představují omezení základních práv a svobod, které za celou dobu existence České republiky nemají obdobu, jsou též bezprecedentními zásahy do ekonomiky státu. V třetí části testu je proto nutno vyhodnotit, zda je jejich přínos z hlediska jejich účelu dostatečný a zda z hlediska základních práv jako celku „neuškodí víc, než prospějí“.

²¹ Ferguson, N. a kol., „*Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand*“, <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf>

²² Viz např. <https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/video/video-otazka-pro-romana-prymulu-co-to-je-chytra-karantena-a-kdy-zacne--180659/>

²³ V čase vydání Napadených opatření nebyl například na okrese Rokycany žádný nakažený (aktuálně je jeden), kdežto v Praze se počet pozitivně testovaných blíží tisíci, to však nebylo nijak zohledněno, například lokální karanténou na „nemocnějších“ místech (srv. úplné uzavření regionu Litovle a Uničova) a volnějším režimem na místech bez záchytů.

²⁴ Wagnerová, E., Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012

46. Každé jednotlivé úmrtí člověka je tragédií a nelze je zlehčovat ani redukovat na pouhé číslo ve statistice. Ani v epidemii nemoci COVID-19 však nelze zapomínat, že ke stejně tragickým úmrtím dochází výrazně častěji z jiných „obyčejných“ příčin, přičemž některé z nich by teoreticky byly odstranitelné menšími zásahy než jsou Napadená opatření – ke kterým ale přesto není přistupováno, z důvodu omezených zdrojů, nebo vzniklého rozsahu omezení do práv a svobod, který by byl vnímán jako nepřiměřený.
47. Z celosvětového hlediska bylo za čtvrt roku trvání epidemie COVID dosud evidováno 723 tisíc nakažených, z nichž 34 tisíc osob zemřelo a 151 tisíc se zotavilo²⁵. Pro srovnání, na úmrtí v dopravě zemře celosvětově 1,4 milionu lidí ročně, na malárii 400 tisíc lidí. V důsledku podvýživy ročně umírá přes tři miliony dětí, tedy každý týden zemře hlady více dětí, než je dosud celkový počet úmrtí na pandemii COVID-19, aniž by to plnilo titulky novin.
48. V rámci České republiky zemřelo dosud na COVID-19 šestnáct lidí; to je nejen nesrovnatelně méně, než počet úmrtí na srdeční choroby (přes 50 tisíc ročně) nebo na rakovinu (přes 30 tisíc), ale také podstatně méně, než je počet úmrtí na autonehody (od počátku roku 97 zemřelých a 253 těžce zraněných) nebo v důsledku sebevražd (za rok 2018 šlo o 1352 případů, 3-5 sebevražd denně). Občan má dosud statisticky vyšší šanci, že bude na ulici zavražděn, než že se nakazí a zemře na koronavirus (143 vražd za rok 2019). Přesto žádná z těchto příčin nevyvolala vládní reakci ani vzdáleně srovnatelnou s Napadenými opatřeními.
49. Odhady potenciální úmrtnosti na COVID-19 se divoce liší v zahraničních i národních zdrojích a vyjádřeních odborníků²⁶ i státních autorit, kdy na jednu stranu zazněly pesimistické odhady 340 tisíc obětí²⁷, v téže době však premiér i ministr varovali před panikou²⁸, a ministr zdravotnictví se nyní vyslovil, že „v kritické fázi epidemie“ jsme již nyní²⁹. Jako důvod rozsáhlých omezení se uvádí přehlcení kapacit intenzivní péče, avšak současný stav 227 hospitalizací dle údajů MZČR³⁰ představuje zhruba desetinu dostupné kapacity JIP dle recentní studie ÚZIS³¹. Bez zlehčování rizik lze tedy objektivně konstatovat, že v rámci ČR *k dnešnímu dni* nemoc COVID-19 nezpůsobila významnou úmrtnost (relativně k jiným příčinám úmrtí), veškerá opatření jsou činěna zejména

²⁵ Viz např. průběžně aktualizovaný přehled na

<https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>

²⁶ Srv. např. články „Nakažené koronavirem počítáme špatně, je to účelová prezentace, varuje primářka Adámková“, <https://www.televizeznam.cz/video/strunc/nakazene-koronavirem-pocitame-spatne-je-to-ucelova-prezentace-varuje-primarka-adamkova-64047436>; Koronavirus se sem jednou dostal a my se s ním budeme muset naučit žít, tvrdí kardiolog Pirk, <https://radiozurnal.rozhlas.cz/koronavirus-se-sem-jednou-dostal-a-my-se-s-nim-budeme-muset-naucit-zit-tvrdi-8164941>; Profesor Pavel Kolář: „Léčba horší nemoci aneb Když hysterie valí před sebou další vládní opatření“

https://www.reflex.cz/clanek/komentare/100262/profesor-pavel-kolar-lecba-horsi-nemoci-aneb-kdyz-hysterie-vali-pred-sebou-dalsi-vladni-opatreni.html?utm_source=www.seznam.cz&utm_medium=sekce-z-internetu&fbclid=IwAR0_VTHY7SuzmvEhxa23Nlq83NSzyCHN7r0Di_F0gi9auQBQ3oCS5vRbB0

²⁷ Střet lékařů o koronavirus. Pirk radí nakazit všechny. Prymula: 340 tisíc obětí, <https://www.blesk.cz/clanek/zpravy-koronavirus/636754/stret-lekaru-o-koronavirus-pirk-radi-nakazit-vsechny-prymula-340-tisic-obeti.html>

²⁸ „Nepanikařte, zásoby jídla nejsou nutné, vyzval Babiš. Nákaza tu není“, https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/koronavirus-andrej-babis-adam-vojtech-tiskova-konference-vyskyt-v-evrope.A200228_135609_domaci_lre

²⁹ „Vojtěch: Nastává kritická fáze epidemie“ <https://www.novinky.cz/zahranicni/koronavirus/clanek/vojtech-nastava-kriticka-faze-epidemie-40318444>

³⁰ Viz průběžně aktualizovaný údaj na <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19>

³¹ Viz <https://www.uzis.cz/res/file/akce/20200324-covid-19/20200324-cerny.pdf>

s ohledem na *potenciální budoucí rizika*, která jsou prakticky neznámá. Bezprecedentní zásahy do práv a svobod tedy probíhají v rámci principu „předběžné opatrnosti“, nikoliv v reakci na prokázaná rizika – což je nutno při hodnocení jejich proporcionality zohlednit.

50. Ekonomický dopad Napadených opatření je enormní. Přestože dosud nebyly náklady vyčísleny přesně, lze vycházet z toho, že vláda již navýšila schodek rozpočtu ze 40 miliard na 200 miliard korun, zmíněn byl balík fiskálních opatření za 100 miliard korun (2% HDP) a dalších 900 miliard korun v zárukách (16% HDP).³² Nad kritikou přiměřenosti těchto nákladů se vede debata mezi předními ekonomy³³, konstatovat lze přinejmenším, že celkové náklady na veřejné zdravotní pojištění činí ročně cca 330 miliard ročně, uvedená částka alokovaná na COVID-19 tedy představuje tři celé roční rozpočty zdravotnictví „na všechno“, od slepých střev až po protonovou léčbu.
51. Hranice nákladové efektivity v úhradách léčiv („hranice ochoty platit“) činí dle metodik Státního ústavu léčiv maximálně 1,2 milionu korun za jeden rok života upravený dle kvality (QALY). Z tohoto hlediska jsou tedy i při pesimistických odhadech úmrtnosti náklady „na COVID“ podstatně vyšší, než je stát ochoten dát na záchranu lidí s rakovinou nebo vzácnými nemocemi. Navrhovatel může přitom z vlastní odborné činnosti doložit situace, kdy nemocní museli vést spory se zdravotními pojišťovnami, řešené ve správním soudnictví, o život zachraňující léky v cenách mnohem nižších, kde právními argumenty správců systému byly „finanční limitace dané možnostmi veřejného pojištění“.
52. Napadená opatření se jeví v tomto ohledu vysoce disproporčními, a to i z hlediska čl. 31 Listiny základních práv a svobod samého, kdy zastavením ekonomiky v rámci předběžné opatrnosti kvůli COVID-19 může dojít k tomu, že pro výpadek příjmů z daní a zdravotního pojištění nebude na mnohem nákladově efektivnější péči o reálně nemocné s „obyčejnými“, avšak bez péče taktéž smrtícími nemocemi, úrazy a stavy. V úvahu je taktéž nutno vzít, že zákaz vycházení s sebou nese i negativní zdravotní důsledky, zejména z hlediska kvality života, zdravého životního stylu a u části osob i psychického zdraví, zejména tam, kde jsou lidé nuceni setrvávat v nepříznivých podmínkách (samota, domácí násilí, riziko týrání).
53. V neposlední řadě, základní práva a svobody, jako svoboda pohybu či politická práva, mají nenulovou hodnotu, pro kterou byli disidenti v historii připraveni riskovat i stíhání a vlastní životy. Proto je bezprecedentní zásahy z Napadených opatření nutno poměřit i s „cenou“ těchto práv.
54. Tyto úvahy měl Odpůrce zpracovat do odůvodnění každého konkrétního zákazu či omezení v Napadených opatřeních, avšak nestalo se tak. Navrhovatel proto dává k úvaze soudu, aby neproporcionalitu Napadených opatření konstatoval na základě argumentů výše uvedených, byť třeba s tím, že Vláda ČR obdobná opatření znovu zavede, tentokrát však již po řádném posouzení proporcionality každé konkrétní položky.

³² Viz zdroj MMF <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>

³³ „Bývalí šéfové ČNB Tůma a Hampl: necháme v zájmu ochrany života umřít celou českou ekonomiku?“ <https://archiv.ihned.cz/c1-66738020-byvali-sefove-cnb-tuma-a-hampl-nechame-v-zajmu-ochrany-zivota-umrit-celou-ceskou-ekonomiku>, protinázor „Náklady z nezastavení ekonomiky by byly enormní, ekonomové z CERGE polemizují s Tůmou a Hamplem“, <https://nazory.ihned.cz/c1-66738700-naklady-z-nezastaveni-ekonomiky-by-byly-enormni-ekonomove-z-cerge-polemizuji-s-tumou-a-hamplem>

55. Lze uzavřít, že Odpůrce při vydávání Napadených opatření obecné povahy nedodržel zákonem stanovené podmínky pro postup při jeho vydávání, a to ve všech bodech popsanych výše. S ohledem na uvedené skutečnosti je nutno dojít k závěru, že Napadená opatření nebyla vydána zákonem stanoveným způsobem, a proto jsou dány podmínky pro to, aby je soud zrušil.

VI. Petit

S ohledem na výše uvedené Navrhovatel navrhuje, aby výše nadepsaný soud vydal následující rozsudek:

- I. Mimořádné opatření č.j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. března 2020, „zákaz volného pohybu“, se zrušuje.**
- II. Mimořádné opatření č.j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. března 2020, „omezení maloobchodního prodeje“, se zrušuje.**
- III. Mimořádné opatření č.j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN ze dne 26. března 2020, „omezení maloobchodního prodeje“ se zrušuje**
- IV. Odpůrce je povinen zaplatit Navrhovateli náhradu nákladů řízení, a to do třiceti dnů od právní moci rozsudku.**

V Rokycanech dne 30. března 2020

JUDr. Ondřej Dostál, Ph.D., LL.M.
Zasláno prostřednictvím datové schránky