

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ
KATEDRA SPRÁVNÍHO PRÁVA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Opatření obecné povahy se zaměřením na mimořádná opatření dle
zákona o ochraně veřejného zdraví

Tomáš Bendík

Vedoucí práce: JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.

Plzeň, 2022

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2021/2022

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Tomáš BENDÍK**
Osobní číslo: **R17M0013P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Téma práce: **Opatření obecné povahy se zaměřením na mimořádná opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví**
Zadávající katedra: **Katedra správního práva**

Zásady pro vypracování

- Vymezení opatření obecné povahy jako formu činnosti veřejné správy
- Definování zvláštnosti mimořádných „proticovidových“ opatření vydávaných ve formě opatření obecné povahy vzhledem k vymezeným teoretickým znakům
- Vymezení hranice (společných a odlišných znaků) mimořádných opatření v rámci ostatních forem správní činnosti
- Zhodnocení vydávaných mimořádných opatření (například z hlediska ústavní konformity)


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

Seznam doporučené literatury:

- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2019.
- HEJČ, David, BAHYLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C.H. Beck, 2017.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019.
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2020.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer, 2018 (reprint)

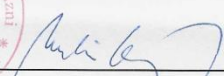
Vedoucí diplomové práce: **JUDr. et PhDr. Jan Malast, Ph.D.**
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **14. června 2021**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2022**



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





Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 4. října 2021

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předloženou diplomovou prací s názvem *Opatření obecné povahy se zaměřením na mimořádná opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví* vypracoval samostatně a použil jsem pouze uvedených zdrojů.

Tomáš Bendík, v Plzni dne 30. 3. 2022

Poděkování

Děkuji svému vedoucímu práce JUDr. PhDr. Janu Malastovi, Ph.D. za všechny cenné rady, konzultace a diskuze, které byly pro mě při psaní této práce přínosem.

Dále pak děkuji své celé rodině a především svým rodičům, Romanu Bendíkovi a MUDr. Haně Bendíkové, kteří mě podporovali v celém studiu a bez jejichž pomoci a trpělivosti by mé studium neproběhlo.

Konečně pak chci poděkovat všem svým přátelům a spolužákům za podnětné debaty o současných právních problémech, které byly vždy inspirativní.

Obsah

Úvod	1
1. Vývoj, znaky a pojetí opatření obecné povahy	3
1.1 Vývoj opatření obecné povahy v českém právu ve 20. století	4
1.2 Znaky	7
1.3 Pojetí	13
1.4 Rozlišení opatření obecné povahy dle SpŘ a SŘS	21
1.4.1 Opatření obecné povahy dle SpŘ	21
1.4.2 Opatření obecné povahy dle SŘS	24
1.5 Exkurz: komparace	25
2. Opatření obecné povahy jako forma správní činnosti	27
2.1 Zásady činnosti správních orgánů	27
2.2 Klasifikace forem správní činnosti	28
2.3 Smíšené správní akty	32
2.3.1 Smíšené správní akty – konkrétně-abstraktní správní akty	34
2.3.2 Smíšené správní akty – abstraktně-konkrétní správní akty	35
3. Mimořádná opatření v období pandemie Covid-19	37
3.1 Charakteristika mimořádných opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku dle § 69 VeřZdrav	38
3.2 Mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku vydávaná MZ dle VeřZdrav: opravdu opatření obecné povahy?	41
3.3 Procesněprávní hledisko mimořádných opatření – odůvodnění jakožto základní náležitost	55
3.4 Ústavněprávní aspekty mimořádných opatření dle VeřZdrav	63
Závěr	68
Seznam zdrojů	70

Abstrakt

Diplomová práce se týká institutu opatření obecné povahy dle § 171 a násl. SpŘ, jeho vývoje, náležitostí, znaků a zařazení mezi ostatní formy správní činnosti vymezené doktrínou. Hlavní částí diplomové práce je pak detailní analýza aspektů mimořádných opatření, které v době pandemie vydávalo Ministerstvo zdravotnictví dle zákona o ochraně veřejného zdraví. To zahrnuje posouzení, zda mimořádná opatření naplňují doktrinálně vymezené znaky opatření obecné povahy a určení jejich hranice v rámci ostatních forem správní činnosti. Propojení bohaté judikatury k mimořádným opatřením bude poskytovat praktický pohled na tento právní prostředek, který měl přispět (přispěl) ke zvládnutí pandemie. Konečně zahrnuje práce pokus o posouzení ústavní konformity přijatých opatření. Na závěr práce hodnotí „právní“ průběh pandemie a poskytuje východiska pro další studium.

Abstract

The diploma thesis concerns the institute of measures of a general nature according to § 171 et seq. SP, its development, requisites, features and classification among other forms of administrative activity defined by the doctrine. The main part of the diploma thesis is a detailed analysis of aspects of emergency measures issued by the Ministry of Health under the Public Health Protection Act during the pandemic. This includes assessing whether emergency measures meet the doctrinally defined features of measures of a general nature and determining their limits within other forms of administrative activity. Linking the rich case law to emergency measures will provide a practical insight into this remedy, which was supposed to help manage the pandemic. Finally, the work involves an attempt to assess the constitutional conformity of the measures taken. At the end of the work evaluates the "legal" course of the pandemic and provides a basis for further study.

Seznam použitých zkratk

ElKom	zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích
KHS	Krajská hygienická stanice dle § 82 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
Krizový zákon	zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení
Listina	Listina základních práv a svobod, vyhlášená předsednictvem České národní rady dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.)
LZ	zákon č. 289/1995 Sb., o lesích
MZ	Ministerstvo zdravotnictví České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud
Pandemický zákon	zákon č. 94/2021, o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19
PozKom	zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
SpŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
StavZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
ÚS	Ústavní soud
VeřZdrav	zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz BGBl. I 1976 S. 1253, neboli zákon o správním řízení
ZÚS	zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
ZVZ	zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Úvod

Každého z nás v letech 2020 a 2021 určitým způsobem zasáhla pandemie SARS-CoV-2. Nová doba, se kterou se nikdo z občanů nikdy nesešel, vyžadovala sepejetí a spolupráci napříč celou společností. I přesto, že období pandemie dopadalo především na zdravotníky, podnikající osoby, vzdělávací instituce či osoby ve složité sociální situaci, nesmíme zapomínat, že i právní řád (a samotný demokratický právní stát) prošel nesmírnou zatěžkávací zkouškou, jelikož veřejná správa byla nucena ze dne na den reagovat na nové a nové překážky, řešit nikdy předtím neřešené situace, přičemž měla k dispozici právní nástroje, které nemusí být tak úplně efektivní a vyhovující k „právnímu“ zvládnutí globální pandemie.

Předložená diplomová práce se zabývá institutem opatření obecné povahy, který byl v českém právním řádu upraven přijetím SpŘ, zejména pak aplikací tohoto institutu v období pandemie, totiž vydáváním mimořádných opatření MZ dle VeřZdrav. Mimořádná opatření vydávaná ve formě opatření obecné povahy tvořila hlavní část opatření omezujících lidská práva a svobody za účelem ochrany zdraví společnosti, přičemž tato opatření byla nesčetněkrát žalována u správních soudů, vč. NSS, a došlo i na ústavní stížnosti projednávané ÚS.

První a druhá kapitola řeší teoretický základ a vývoj opatření obecné povahy v českém právním řádu, stejně tak jeho zařazení mezi ostatní typy forem správní činnosti, jelikož opatření obecné povahy má zvláštní povahu – není ani předpisem, ale ani správním aktem, doktrína jej označuje jako tzv. „smíšený správní akt“, v neposlední řadě také stručnou komparaci s ostatními právními řády, ve kterých se institut opatření obecné povahy vyskytuje a ze kterých byl převzat do českého právního řádu.

Ve třetí kapitole provádím detailní analýzu aspektů mimořádných opatření ve vztahu k vymezeným teoretickým znakům, resp. se o tuto analýzu co nejlépe snažím, při zohlednění toho, že téma nebylo nijak komplexněji zpracováno a bylo (zatím) vyloženo judikaturně, nanejvýš několika odbornými články. V rámci této kapitoly také vymezím hranici mimořádných opatření vzhledem k ostatním formám správní činnosti, jelikož naopak tyto se svou povahou mohou více blížit abstraktním aktům. Záhodno je také zmínit, že dne 22. 10. 2021 jsem zaslal MZ

žádost o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, přičemž jsem žádal o poskytnutí kopie zprávy z mimořádného interního auditu k procesu vydávání mimořádných a ochranných opatření vydaných v souvislosti s COVID-19 podle Pandemického zákona. Tato kopie zprávy mi byla poskytnuta. Díky tomu bude možné zakomponovat závěry z této zprávy do textu a bude tak poskytnut pohled „druhé strany“ na to, jak se uvnitř MZ pracovalo s mimořádnými opatřeními a jaké postupy byly aplikovány. Pokus o vytvoření co nejvíce plastického obrazu mimořádných opatření bude zase o něco blíže naplněn. Na závěr této kapitoly se pokusím zhodnotit vydávaná mimořádná opatření z hlediska ústavní konformity, to vše s využitím zejména judikatury ÚS. ÚS se musel vypořádat především s problémem, že mimořádná opatření v intenzivní míře omezovala ústavně zaručená základní práva a svobody.

Problematika povahy mimořádných opatření, jejich ústavní konformity, či jejich teoretického vymezení je rozsáhlá a vzbuzuje spoustu otázek. Tato práce si klade za cíl přispět do debaty, avšak především vymezit vztah znaků mezi opatřeními obecné povahy a vydávanými mimořádnými opatřeními tak, jak jsou definovány správněprávní vědou spolu s definováním odlišností a zvláštností mimořádných opatření, v neposlední řadě také zařazení mimořádných opatření mezi ostatní formy správní činnosti. Dílčím cílem práce je potom zhodnocení ústavní konformity vydávaných mimořádných opatření.

1. Vývoj, znaky a pojetí opatření obecné povahy

V této kapitole diplomové práce se budu zabývat vývojem institutu opatření obecné povahy, jelikož, jak ostatně plyne i z důvodové zprávy¹, institut existoval i před jeho samotnou kodifikací, jen měl jiné pojmenování, jež bylo proměnlivé v čase, jak bude popsáno v podkapitole 1.1. Pokládám za důležité rozpracovat alespoň nástin vývoje institutu v historii, protože pochopení souvislostí a různých „šedých míst“ se kterými bylo nutno se vypořádat, pomůže k chápání institutu jako celku v současnosti. Neméně důležité je to v případě forem správních činností (které budou předmětem druhé kapitoly), jelikož tyto se mohou měnit a modifikovat ve vztahu k době, ve které jsou aplikovány a vymezeny.

První podkapitola sleduje vývoj institutu v československém právním řádu v období První republiky a navazuje na období komunismu, zakončena je přijetím SpŘ v roce 2004, čímž došlo k vytyčení základních znaků opatření obecné povahy, stejně tak se normovala jeho tvorba a možná procesní obrana proti němu.

Druhá podkapitola se věnuje definičním znakům opatření obecné povahy, a to jak vymezeným v SpŘ, tak judikaturně a doktrinálně. Ve třetí podkapitole rozebráno pojetí institutu. Čtvrtá podkapitola pak bude krátkou komparací s jinými právními řády, zejm. německý a švýcarský, z nichž zákonodárce čerpal inspiraci při zavedení institutu do našeho právního řádu.

Pro srozumitelnost a sjednocení terminologie v celé práci na tomto místě uvádím, že budu pracovat s pojmem správní akt tak, jak s ním pracují v Hejč a Bahýľová v monografii, tedy do skupiny správních aktů v širším pojetí budu řadit abstraktní správní akty, konkrétní správní akty (individuální správní akty) a smíšené správní akty, další formy správní činnosti, které okrajově zmíním v druhé kapitole, ponechávám jejich běžnému názvu. Toto dělení, odlišné od přístupu pražské právnické fakulty (kdy se jako správní akt označuje správní rozhodnutí, tedy individuální správní akt), mi přišlo logičtější v tom, že v diplomové práci se

¹ „Jeho zavedení (opatření obecné povahy, pozn. aut.) je motivováno jednak zahraniční zkušeností, jednak tím, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, že moderní chápání vázanosti veřejné správy tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky.“ Viz Poslanecká sněmovna, III. volební období. Sněmovní tisk č. 201/0. 6. 2. 2003 [online]. Cit. 25. 3. 2021, dostupné z: <https://public.psp.cz/en/sqw/text/text2.sqw?idd=6278>.

budu zabývat i smíšenými správními akty. Pakliže bych pod pojmem správní akt chápal individuální správní akt, mohlo by docházet k nejasnostem a nejednotné terminologii.

1.1 Vývoj opatření obecné povahy v českém právu ve 20. století

Existence smíšeného správního aktu je dovozována až současnou praxí a doktrínou. Nicméně ona myšlenka toho, že se může v praktické aplikaci práva vyskytnout správní akt, který nebude abstraktní a ani konkrétní, nýbrž něco “mezi”, je na scéně prakticky od začátků správněprávní doktríny u nás v čele s Hoetzlem a dalšími právními vědci a významnými praktiky První republiky.

Dělení správních aktů či nařízení bylo v dobách První republiky rozličné.² Pro účely zjednodušení terminologie v této podkapitole ale budu dále pracovat s rozdělením správních aktů na abstraktní a konkrétní tak, jak jsou definovány dnes.

Nařízení muselo naplňovat především prvek abstraktnosti.³ Konkrétní správní akt byl vnímán tak, jak je vnímán víceméně dnes, tedy že tento řeší konkrétní předmět regulace individuálně určených osob.⁴ Níže v této práci se zaobírám rozborem hranice abstraktnosti a konkrétnosti s přihlédnutím k relevantní judikatuře. Jak se později ukáže, ani dnes není tato hranice jasná. Lze to ale považovat za logické východisko, protože určení této hranice bude vždy až na rozhodujícím správním orgánu, potažmo správním soudem v případě přezkumu vydaného aktu v tom kterém konkrétním případě. Současně je nutné i hledisko stanovení formy aktu zákonem.

Hoetzel tvrdí, že zásadní skutečností pro určení, že dotčený akt je nařízením, resp. zda splňuje prvek abstraktnosti, je pojetí celého případu a následná realizace vydání aktu jeho tvůrcem. Protože se v tehdejší právní řádě nepojmenovávala všechna nařízení jako “*nařízení*”, ale i jinými termíny (názvy), bylo složité stanovit, zda dotčený akt naplňuje znaky nařízení. Hoetzel představuje východisko z tohoto problému, a sice zhodnocení publikace aktu.

² Například samotná nařízení se dělila podle německé doktríny na právní a správní. K tomu viz HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 49. Správní akty byly děleny podobně jako v dnešní době s určitými výjimkami, nicméně není cílem a smyslem této práce se rozdělováním dobovou doktrínou více zabývat.

³ HOETZEL, J. In HÁCHA, E., HOBZA, A., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. Brno: Polygrafia, 1932, s. 794.

⁴ HOETZEL, J., op. cit. sub 2, s. 262-264.

Pakliže došlo k všeobecnému vyhlášení, např. vyvěšením na úřední desce, jedná se zcela jistě o abstraktní akt, jelikož individuální správní akt se veřejně nevyhlašuje, nýbrž doručuje jeho individuálně vymezeným adresátům. Z uvedeného rovněž vyplývá, že nezáleží na pojmenování aktu, ale na jeho obsahu, je tedy zřetelné materiální hledisko.⁵ V debatě o hranici abstraktnosti a konkrétnosti má velkou váhu i vymezení adresátů, tedy zda je akt adresován individuálně vymezeným osobám a jim se poté doručuje poštovně či vyhláškou a zda tento proti nim lze následně provést.⁶

Autoři se v publikaci shodují, že ne všechny výsledky činnosti veřejné správy lze pohodlně zařadit do teoretických skupin. Především tzv. „*generální opatření*“ se vymyká běžným abstraktním i konkrétním správním aktům. Na první pohled může působit jako nařízení. Podle Hoetzela se pod tímto pojmem „*rozumějí různé věci.*“ Generálním opatřením je například regulace konkrétní věci, na jejímž vyřízení má zájem několik osob a těmto se poté vydává společné vyřízení. Rovněž se také pod tento institut dá zařadit tzv. „*plán polohy*“.⁷

Hoetzel tedy vnímá (a řadí) generální opatření jakožto konkrétní správní akt, když v jiné publikaci píše: „*Nesporně tu jde o řadu konkrétních aktů mířených proti různým určitým osobám shrnutých do jednoho úkonu.*“⁸ Generální opatření není nařízením z toho důvodu, že nestanovuje nové právní normy, ale pouze provádí právní řád.⁹

Naproti tomu se dříve vyskytovaly případy, jejichž právní řešení ve větší či menší míře mohlo odpovídat použití opatření obecné povahy. Příkladem je Hoetzalem uvedená situace s opilci v hostinci: „*Nelze souhlasiti s W. Jellinkem, že nařízením je zákaz daný hostinskému, aby neprodával opilcům lihovin vůbec; jde o akt individuální, třebaže to znamená ve svých důsledcích obmezení neurčité řady hostů*“.¹⁰

⁵ HOETZEL, J., op. cit. sub 2, s. 52.

⁶ HOETZEL, J., In HÁCHA, E., HOBZA, A., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K., op. cit. 3, s. 795.

⁷ HOETZEL, J., op. cit. sub 2, s. 53. Plán polohy by byl do dnešní terminologie převedený regulační plán. K tomu viz HEGENBART, M., EBEL, M. *Stručný přehled vývoje stavebního práva*. Stavební právo, 2015, č. 4, s. 27 [online]. Cit. 6. 9. 2021, dostupné z: <https://spolstavprav.cz/bulletin-42015/>.

⁸ HOETZEL, J., In HÁCHA, E., HOBZA, A., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K., op. cit. sub 3, s. 795.

⁹ HOETZEL, J., In HÁCHA, E., HOBZA, A., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K., op. cit. sub 3, s. 796.

¹⁰ HOETZEL, J., op. cit. sub 2, s. 51.

Generální opatření tak nesplňovalo (a ani nemohlo splňovat) ve svém celku všechny znaky opatření obecné povahy, i když jistá podobnost mezi instituty je. Avšak literatura z období První republiky znala právní institut, který byl v tehdejších poměrech různě uchopitelný, a Hácha s Hoetzlem jej řadili mezi individuální správní akty.¹¹

Pro shrnutí myšlenek autorů První republiky uvádím, že o uvažování nad smíšenými správními akty nemůže být v této době řeč, generální opatření bylo toliko zvláštním typem individuálního správního aktu (či v sobě obsahovalo více individuálních správních aktů a tvořilo tak jeden celek, dnes bychom mluvili o řetězení individuálních správních aktů).

V období po druhé světové válce a v následném totalitním období se nejdříve projevuje návazání na autory První republiky, kdy se přiznává existence zvláštních, složitě zařaditelných správních aktů, avšak nemluví se o tom, že by mohly být zařazovány do zcela jiné skupiny správních aktů, tedy mezi smíšené správní akty.¹²

Zmínku o hybridních (smíšených) správních aktech podává z doby komunistické totality Voženílek. Do této skupiny řadí plánovací a tzv. generální akty, přičemž podotýká, že se vyskytují formy správní činnosti, které nejsou prozkoumány. Generální a plánovací akty tvoří skupinu, jejíž zařazení je problematické a jsou řazeny spíše mezi individuální správní akty. Zajímavé je povšimnutí, že se socialistická správní věda skutečně snažila o kompletní katalogizaci forem správní činnosti.¹³ Podle Voženílka někteří autoři dále rozlišují akty, které řeší konkrétní případ a dopadají na neurčitě vymezený okruh adresátů, a to jako zvláštní druh individuálních správních aktů, přičemž tyto jsou označovány jako generální akty. Na druhou stranu však dodává, že teorie si těchto zvláštních správních aktů málo všimá. Příkladem takovýchto generálních aktů mohou být územně plánovací akty, které byly tehdejší teorií řazeny mezi individuální správní akty, nicméně Voženílek podotýká, že takové vymezení není

¹¹ HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 15.

¹² HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L., op. cit. sub 11, s. 16.

¹³ VOŽENÍLEK, B. *K pojetí a klasifikaci forem správní činnosti*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2, 1980, s. 95-117.

přesné, jelikož tyto akty v sobě obsahují i ustanovení, jejichž povaha je spíše normativního charakteru.¹⁴

Jak shrnul J. Staša, následně od pádu totalitního režimu v roce 1989 prošla doktrína různorodými změnami, zejména se pak objevují potřeby *“učinit si zřetelnější představu o již zmíněném prostoru mezi normativními/abstraktními akty a individuálními/konkrétními akty. [...] Objevují se pojmy ‘hybridní správní úkon’ [...]”*.¹⁵ Staša současně v článku cituje i práce Voženílka. Lze mít tedy za to, že základ pojmu *“smíšený správní akt”* byl položen právě Voženílkem, ač k rozpracování této skupiny správních aktů došlo až v současnosti, resp. po roce 2004 a 2005, kdy byl přijat ElKom a SpŘ, a tedy opatření obecné povahy bylo kodifikováno v českém právním řádu. V začátcích úvah o praktické uchopení opatření obecné povahy je zásadní judikatura NSS, kterou rozeberu v další podkapitole společně s doktrinálně vymezenými znaky institutu, potažmo jeho pojetím.

1.2 Znaky

Institut opatření obecné povahy byl poprvé v našem právním řádu kodifikován dne 24. 9. 2004, když byl tento den publikován SpŘ ve Sbírce zákonů, čímž vešel v platnost, účinný pak byl od 1. 1. 2006. Nutno podotknout, že část odborné veřejnosti kritizovala výslovné upravení opatření obecné povahy.¹⁶ Nicméně objevovaly se i názory, které výslovnou úpravu ne přímo vítaly, ale kvitovaly dobrý úmysl zákonodárce zavést další formu správní činnosti, která reaguje na rostoucí agendu orgánů veřejné moci a vydávání smíšených aktů tak bude legislativně zakotveno.¹⁷

¹⁴ VOŽENÍLEK, B. *Individuální akty státní správy z hlediska správního řádu*. Správní právo, 1980, č. 1, s. 3.

¹⁵ STAŠA, J. *K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech*. Acta Universitatis Carolinae - Iuridica 2, 2020, č. 2, s. 11-22.

¹⁶ Viz MIKULE, V. *Nový správní řád je konečně na světě*. Právní zpravodaj, 2004, č. 9: „Výslovná úprava tzv. opatření obecné povahy (část šestá) navzdory námítkám z odborných kruhů v zákoně zůstala [...]“.

¹⁷ K tomu viz HENDRYCH, D. *K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu*. Právní rozhledy, 2005, č. 3.

V legisvakanci lhůtě SpŘ však bylo opatření obecné povahy v právním řádu účinné v jiném zákoně, kterým byl ElKom.¹⁸ Je tedy záhodno poznamenat, že institut opatření obecné povahy byl aktivně využíván ještě před účinností SpŘ, a až do jeho účinnosti chyběl obecný základ institutu. Nastala tak zvláštní situace, kdy speciální zákon nabyl účinnosti před zákonem obecným.¹⁹ Zároveň s přijetím ElKom byl novelizován SŘS, do kterého byla vnesena ustanovení § 101a – § 101d, tedy řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.²⁰

Důvodem, proč bylo opatření obecné povahy zavedeno, je fakt, že veřejné správě nedostačovaly nástroje, kterými by mohla zajišťovat a plnit své úkoly. Vydávání správních aktů dle klasického dělení (abstraktní a konkrétní) bylo nutné překonat a šedou zónu mezi těmito dvěma formami vyplnit. Podle Vedrala legislativa před kodifikací opatření obecné povahy určovala určitým aktům formu, která nebyla vyhovující, s čímž lze souhlasit, když uvádí jako příklad územní plán podle starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb., který byl tímto zákonem označen jako právní předpis a dále uvádí i další příklady.²¹ Pakliže lze z důvodové zprávy k SpŘ seznat, že smyslem zavedení opatření obecné povahy je poskytnout adresátům více procesních práv, jde zcela jistě o legitimní cíl, když právě určení formy výše zmíněného územního plánu jakožto právního předpisu markantně omezuje procesní práva adresátů a velmi zásadně zasahuje i do práva na soudní ochranu před činností veřejné správy.

Vymezení opatření obecné povahy ve vládním návrhu (byl jím citovaný sněmovní tisk č. 201/0) však bylo odlišné od současného znění.²² Mnoho speciálních zákonů ve vztahu k SpŘ stanovuje odlišný postup vydání opatření

¹⁸ ElKom nabyl účinnosti dne 1. 5. 2005, tudíž podstatně dříve, než byla účinná obecná úprava opatření obecné povahy v části šesté SpŘ. Viz PSP. Sbirka zákonů a mez. smluv [online]. Cit. 31. 3. 2021, dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?O=4&T=768>.

¹⁹ Zajímavě podotýká L. Kyncl, že ČTÚ, jež vydává opatření obecné povahy dle ElKom, využíval nad rámec tohoto zákona i SpŘ, který ale ještě nebyl v účinnosti. Viz KYNCL, L. *Opatření obecné povahy na úseku elektronických komunikací*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2009, č. 2, roč. 17 [online]. Cit. 10. 4. 2021, dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/issue/view/524>.

²⁰ Přijetí novely SŘS bylo žádoucí z toho důvodu, že by jinak osoby dotčené neměly žádnou možnost se soudně bránit proti vydanému opatření obecné povahy dle ElKom. Zajímavostí je, že do 31. 12. 2011 byl účinný § 101c SŘS, který stanovil, že „*K řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je příslušný Nejvyšší správní soud.*“ Toto ustanovení bylo vyřazeno od 1. 1. 2012 po účinnosti novely č. 303/2011 Sb. V současnosti je tak věcně příslušný k projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části krajský soud dle § 4 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 7 odst. 1 SŘS.

²¹ VEDRAL, J. *Opatření obecné povahy*. Správní právo, 2007, č. 6, s. 330-331.

²² Znění § 137 odst. 1 SpŘ ve vládním návrhu bylo: „*Opatřením obecné povahy je úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů bližší neurčeného okruhu osob.*“ viz Poslanecká sněmovna, III. volební období., op. cit. sub 1.

obecné povahy, příkladem mohu uvést § 19a PozKom, § 43 StavZ nebo § 19 odst. 4 LZ. Jelikož i opatření obecné povahy, jak bude níže popsáno, spadá do jedné z forem správní činnosti, musí být i tato vykonávána na základě zákona a v jeho mezích, přičemž SpŘ v ustanovení § 2 až § 8 demonstrativním výčtem stanovuje stěžejní zásady pro činnosti veřejné správy. I přesto, že při tvorbě opatření obecné povahy dle speciálního zákona dojde k vyloučení či ke stanovení jiného postupu tvorby, zásady správního práva se vždy uplatní, ledaže by speciální úprava samostatně stanovila odlišnou úpravu zásad, a tyto budou materiálně obdobné.²³ Tímto způsobem bude zaručeno, že všechny subjekty veřejné správy budou naplňovat ústavní zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí dle čl. 2 odst. 3 Ústavy, i když speciální zákon, podle něhož je opatření obecné povahy vydáno, vyloučí správní řád.

Hlavními definičními znaky opatření obecné povahy jsou: konkrétní předmět regulace, abstraktně (obecně) vymezený okruh adresátů, institut je tedy konkrétně-abstraktní. Opatření obecné povahy je na pomezí individuálního správního aktu, který má konkrétní předmět regulace i konkrétní, individuální vymezení adresátů, a na pomezí abstraktního správního aktu (právního předpisu, nařízení), který je abstraktní v obou složkách, jinými slovy, opatření obecné povahy je „závazný úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím“.²⁴

Otázkou je, zda je přípustná (a reálná) i opačná možnost, tedy že opatření obecné povahy může být i abstraktně (předmět regulace) konkrétní (okruh adresátů). Při pohledu na ustanovení § 171 SpŘ by se mohlo bez dalšího říci že ano, jelikož SpŘ nevymezuje, který ze znaků (předmět regulace, okruh adresátů) má být abstraktní, resp. konkrétní.²⁵

Obecné vymezení adresátů může být dle právní teorie vymezeno tak, že právní norma obsahuje formulaci „každý je povinen“ (tzv. absolutní obecnost), avšak s tímto se lze setkat především v stěžejních univerzálních kodifikacích, jejichž právní působnost se vztahuje na všechny osoby. V převážné většině bude formulace normy konkrétnější, přitom si ale zachová znak obecnosti (tzv. relativní

²³ POTĚŠIL, L. § 177 [Přesah § 2 až 8 nad rámce SpŘ a využití části čtvrté]. In POTĚŠIL, L. HEJČ, D., RIGEL, F. MAREK, D. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 861. Zdroj: www.beck-online.cz.

²⁴ HEJČ, D. In POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D., op. cit. sub 23, s. 815. Zdroj: www.beck-online.cz.

²⁵ HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L., op. cit. sub 11, s. 54.

obecnost), když bude právě obsahovat například „*prezident republiky složí slib...*“.²⁶ V takovém případě je zachována jistá obecnost, protože norma se bude vztahovat na každého prezidenta republiky, který bude v úřadu a ne jen na konkrétně zvoleného.

Definici obecnosti přináší kromě jiných i Knapp, když podle něj obecnost subjektů spočívá ve způsobu jejich určení, resp. „(subjekty) *jsou určeny jako množina subjektů vymezená určitými obecnými znaky*“, přičemž právní norma splňuje znak obecnosti subjektů tehdy, když „*jejím subjektem jsou všechny subjekty práv, které jsou prvkem dané množiny*“.²⁷

Uvedenou definici si vypůjčuje i NSS ve stěžejním judikátu, v němž vymezil opatření obecné povahy jako konkrétně-abstraktní a přitom odmítl, že by mohlo existovat i abstraktně-konkrétní. Kromě teoretické definice je tento závěr dle NSS podpořen i komparací s právními řády jiných států, především s právem Spolkové republiky Německo a Švýcarské konfederace.²⁸

Hlavní znak obecnosti subjektů tedy netkví v jejich určitosti či určitelnosti, ale v určité vymezené množině a všichni adresáti musí být součástí této množiny. NSS z tohoto důvodu nespátřuje rozdíl mezi abstraktními adresáty v právní normě a konkrétními adresáty v opatření obecné povahy, jelikož v obou případech se bude jednat o množinu definovanou určitými znaky. Závěr o tom, že je opatření obecné povahy konkrétně-abstraktní povahy dle NSS umocňuje i skutečnost, že § 173 odst. 3 SpŘ stanoví: „*Povinnost, jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena*“. K úplnému individuálnímu určení subjektu tak dojde až vydáním individuálního správního aktu. V neposlední řadě se ještě obrací ke znění vládního návrhu SpŘ, který výslovně stanovil, že znakem opatření obecné povahy je konkrétní předmět regulace a abstraktní okruh adresátů.²⁹ Tento

²⁶ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, s. 38.

²⁷ KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 150-151.

²⁸ Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005. Ke komparaci a východiskům konceptu, kterými se zákonodárce řídil, viz dále.

²⁹ Poslanecká sněmovna, III. volební období, op. cit. sub 1.

přístup, který bere v úvahu výlučně konkrétně-abstraktní opatření obecné povahy, byl převzat v dalších judikátech NSS.³⁰

Výše vysvětlený judikaturní závěr kritizuje Hejč ve svém článku, když uvádí, že v případě abstraktně-konkrétního opatření obecné povahy budou adresáti vymezení jmenovitě a nastiňuje možnost existence takového aktu. Jako příklad abstraktně-konkrétního opatření obecné povahy uvádí rozhodnutí o ceně Českého telekomunikačního úřadu, jímž ČTÚ stanoví povinnosti konkrétnímu jmenovitě určenému subjektu a předmětem regulace jsou ceny služeb, které tento subjekt poskytuje.³¹ Pakliže ČTÚ v rozhodnutí o ceně určí např. určitý rámec výše ceny, jedná se o abstraktní předmět regulace.³²

Další kritika tohoto judikaturního výkladu směřuje k tomu, že NSS se zabývá především praktickou využitelností opatření obecné povahy, na druhou stranu už ale nezohledňuje skutečnost, že SpŘ abstraktně konkrétní opatření obecné povahy nevyklučuje. Podle Hejče a Bahýľové je konečný výsledek při zahájení vymáhání povinnosti stanovené v abstraktně-konkrétním opatření obecné povahy ve své podstatě obdobný případu opatření konkrétně-abstraktního. Na konci obou „typů“ bude vždy vydán individuální správní akt, který bude, v případě abstraktně-konkrétního opatření obecné povahy, konkretizovat skutkovou podstatu a ještě dále individuálně určovat adresáta, přičemž tímto individuálním správním aktem by se pak deklarovalo porušení povinnosti adresátem určeným již v opatření obecné povahy.³³

Co se týká střetu těchto dvou názorů, přikláním se spíše k názoru vyjádřeným v monografii a článku Hejče. Samotná tvorba opatření obecné povahy

³⁰ Např. usnesení NSS ze dne 6. 8. 2010, sp. zn. 2 Ao 3/2010; rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2016, sp. zn. 2 As 78/2016.

³¹ Povaha rozhodnutí o ceně může být problematická. Dle rozsudku NSS ze dne 30. 11. 2007, sp. zn. 5 As 34/2006, se jedná o „*abstraktní akt normativní povahy, který nemá charakter rozhodnutí dle § 65 a násl. SŘS*“. NSS ale naznačuje, že by se mohl v budoucnu uplatnit návrh dle § 101a SŘS, avšak v době rozhodování nebyl dostatek přechodných ustanovení, tudíž nešlo vztáhnout tento typ návrhu na rozhodnutí vydaná před účinností novely SŘS, jež zavedla právě řízení o zrušení opatření obecné povahy. Podle usnesení ÚS ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02, se jedná o právní předpis, protože rozhodnutí o ceně naplňuje jednak materiální a jednak formální znaky právního předpisu. K tomu podotýkám, že ÚS rozhodoval v době, kdy SpŘ nebyl ani v platnosti, tudíž opatření obecné povahy nebylo v našem právním řádu kodifikováno. Z dnešního pohledu se tak rozhodnutí o ceně může jevit jako abstraktně-konkrétní opatření obecné povahy, nicméně mám za to, že Hejč abstraktnost vyvozuje skrze kritérium míry komplexnosti právní úpravy, jelikož právě předmět regulace není v rozhodnutí o ceně komplexně upraven, pouze je stanovena horní hranice ceny. To pak podporuje argument, že je předmět regulace abstraktní. Viz např. rozhodnutí o ceně ze dne 26. 6. 2014, sp. zn. ČTÚ-1 609/2014-611.

³² HEJČ, D. *Smišené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy*. Právník, 2016, č. 10.

³³ Srov. HEJČ, D., BAHÝĽOVÁ, L., op. cit. sub 11, s. 55-56.

má specifickou povahu, kdy obecně SpŘ dává dotčeným osobám procesní nástroje uplatnitelné při jeho tvorbě, nicméně zvláštní zákon může stanovit, že se opatření obecné povahy vydá bez řízení. V takovém případě nemají adresáti zpravidla možnost se v průběhu řízení o vydání opatření obecné povahy podílet na jeho tvorbě či jinak uplatňovat svá procesní práva. Příkladem může být § 94a odst. 2 VeřZdrav, kdy se současně jedná i o zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy z úřední moci. Vyskytují se i případy, kdy mohou sami adresáti navrhnout vydání opatření obecné povahy, příkladem § 62 StavZ nebo již jednou uváděný § 19a odst. 2 PozKom.

Záleží tak na každém zvláštním zákonu, jak řízení upraví, přičemž řízení o vydání opatření obecné povahy tak nemusí být vždy jen z moci úřední, ale i řízením zahajovaným na žádost. Smyslem opatření obecné povahy je konkretizovat zákon v určité, jím normované, oblasti, resp. vydání opatření obecné povahy by mělo více zohledňovat okolnosti a danou situaci.³⁴ Je sice pravdou, že v praxi budou převažovat případy konkrétně-abstraktního opatření obecné povahy, na druhou stranu vydání aktu opačného nebude protiprávní a mohou se vyskytnout případy, kdy bude abstraktně-konkrétní opatření obecné povahy přiléhavější. Díky tomu bude moci veřejná správa pružněji reagovat při výskytech výjimečných situací či zohlednit místní zvyklosti a okolnosti.

Ve veřejném právu samozřejmě neplatí zásada legální licence, na druhou stranu nic nebrání předloženému výkladu v monografii. Avšak nutno připomenout, že pokud judikatura razí tento restriktivnější výklad, tak by správní orgány při vydávání opatření obecné povahy měly postupovat v souladu s ní.³⁵

Rovněž je nutno nahlédnout na skutečnost, že výše zmíněný judikát je „pilotní“. Lze mít za to, že NSS v takto rané fázi upřednostnil postavení institutu na jisto, kdežto monografie je psána s odstupem, který umožňuje zhodnotit a uvážit všechny možné pohledy a další vývoj judikatury, který se v oblasti opatření obecné povahy a v případech s ním souvztažných udál v průběhu let.

³⁴ Opatření obecné povahy ale nesmí stanovovat nové povinnosti či nahrazovat novotvorbu, může povinnosti v zákoně pouze konkretizovat. K tomu viz NSS ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.

³⁵ Princip dobré správy se mj. skládá z principu racionality, z něhož vyplývá, že veřejná správa by se měla při výkonu své pravomoci řídit nejen stanovisky a předpisy instančně nadřízených orgánů, ale i respektovat konstantní soudní judikaturu. KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 49.

Nejlépe by se ovšem situace vyřešila způsobem, když by zákonodárce přímo stanovil, jaký ze znaků institutu má být abstraktní a jaký konkrétní, jak ostatně bylo uvedeno ve vládním návrhu SpŘ. Mohou se vyskytnout i případy, kdy zjevně ani soud nemusí mít ujasněno, který ze znaků je konkrétní a který je abstraktní, když ÚS ve svém aktuálnějším judikátu říká, že „každé opatření obecné povahy je abstraktně-konkrétním správním aktem, jenž je výsledkem výkonu administrativní, tj. veřejné, moci.“³⁶ Stejně tak podobným způsobem naznačil i NSS, jelikož zřejmě nevyklučuje existenci abstraktně-konkrétního opatření obecné povahy: „[...] v případě přezkumu opatření obecné povahy jako abstraktně-konkrétního správního aktu.“³⁷

Lze uzavřít, že konkrétně-abstraktní opatření obecné povahy bude nejčastější, ale neplatí to absolutně a mohou být případy, které budou vyžadovat vydání aktu obráceného. Z tohoto důvodu by pak judikatura neměla *a priori* vylučovat jinou možnost a výrazněji akcentovat konkrétně-abstraktní povahu.

1.3 Pojetí

Materiální a formální pojetí je přímo spjato s materiálním a formálním chápáním právního státu. Klasickým a známým případem je ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Tento ústavní zákon upravoval *ad hoc* konkrétní situaci s individuálně určeným subjektem.³⁸ ÚS shledal, že napadený ústavní zákon splňuje pouze formální náležitosti, nikoliv už materiální a z tohoto hlediska se neslučuje s materiálním chápáním právního státu. Daný ústavní zákon byl tedy označen jako protiústavní a byl zrušen.³⁹

Připomenutí tohoto známého případu názorně demonstruje, jak zásadní konsekvence může mít přílišné formalistické chápání práva bez souvislostí s obsahem. Tyto závěry, ač se týkají ústavního zákona, lze dle mého názoru plně

³⁶ Usnesení ÚS ze dne 29. 5. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1529/12.

³⁷ Usnesení NSS ze dne 23. 11. 2016, sp. zn. 5 As 255/2016 – 25.

³⁸ Znění ústavního zákona se omezovalo pouze na dva články, když první článek zněl: „Volební období Poslanecké sněmovny zvolené v roce 2006 skončí v roce 2009 dnem voleb do Poslanecké sněmovny, které se budou konat do 15. října 2009.“ Druhý článek novelizoval dílčí předpisy tak, že zkracoval lhůty, opět pouze pro tento konkrétní případ.

³⁹ Nález ÚS ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

vztáhnout na činnosti veřejné správy, týkající se abstraktních, konkrétních a tzv. smíšených správních aktů.

Diference těchto pojetí je stěžejní, protože z výslovného určení formy správní činnosti se následně odvíjejí procesní práva adresátů. Abstraktní správní akty veřejné správy nepodléhají tak široké možnosti obrany proti nim, pouze tzv. kontrole norem, navíc toto řízení může vyvolat jen velmi omezený okruh subjektů, resp. fyzické a právnické osoby nemají vůbec na zahájení tohoto druhu řízení u ÚS nárok.

Na druhou stranu při konkrétních správních aktech dává zákon ve správním řízení účastníkům a dotčeným osobám celou paletu práv k uplatnění obrany a následně i možnost soudního přezkumu dle SŘS. Pakliže by konkrétní správní akt, byť takto formálně zákonem označený, materiálně naplňoval znaky aktu abstraktního, nebo opačně, že abstraktní správní akt naplňuje materiálně znaky aktu konkrétního, byl by takovýto správní akt označen jako protiústavní.⁴⁰ V důsledku druhého případu dojde v zásadě také k tomu, že adresátům bude upřeno ústavně zaručené právo na soudní ochranu.

V případě opatření obecné povahy lze rovněž rozlišovat materiální a formální pojetí, avšak situace je trochu komplikovanější, a to nejen z důvodu uvedené negativní definice v § 171 SpŘ.

Formální přístup se vyznačuje tím, že jako opatření obecné povahy bude brán každý akt veřejné správy, který je ve speciálním zákonu takto označen a má být tedy způsobem tam vyjádřeným proveden. Veřejná správa tak má povinnost postupovat podle tohoto výslovného zákonného zmocnění a vydat opatření obecné povahy. Speciální zákon může odkázat na část šestou SpŘ a vydání opatření obecné povahy pak bude logicky podléhat procesnímu postupu v této části uvedenému či určit sám vlastní úpravu, odchýlnou od části šesté SpŘ, přičemž bude nutno zachovávat patřičnou pozornost při aplikaci odchýlné úpravy ve vztahu k subsidiaritě SpŘ a jejím pravidlům dle § 177 SpŘ. V podrobnostech

⁴⁰ V dalším případě řešil ÚS (nejen) problematiku obecnosti právního předpisu. Tehdejší § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, stanovil, že modernizace konkrétně definované vodní cesty je ve veřejném zájmu. Tímto nejen, že se a priori definoval neurčitý právní pojem, jehož výklad, obsah a poměření se zájmy soukromými má být provedeno až ve správním řízení, ale došlo i k tomu, že zákon, ač takto označen, nespĺňoval materiální znaky právního předpisu, resp. nespĺňoval právě znak obecnosti právní normy a z tohoto důvodu byl ÚS označen jako protiústavní. Nadto došlo i k omezení práva na soudní ochranu. Viz náleží ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

k tomu, jak je vnímáno opatření obecné povahy podle SpŘ, lze odkázat na podkapitolu 1.4.

Upřednostnění materiálního přístupu se soustředí na obsah vydaného aktu. Pakliže akt veřejné správy bude splňovat definiční znaky opatření obecné povahy, bude se k němu přistupovat jako k opatření obecné povahy, a to nehledě na to, že tak není zákonem výslovně označen.

Podle mého názoru při využití jazykového výkladu § 171 SpŘ je nasnadě konstatování, že zákonodárce upřednostnil formální pojetí. Pokud zvláštní zákon ukládá veřejné správě vydat opatření obecné povahy, nemůže (nemělo by) se stát, že by veřejná správa vydala něco jiného, protože by došlo k porušení zásady vyjádřené v čl. 2 odst. 3 Ústavy. Nicméně prvotní judikатурní závěry přinesly korektiv a doplnily, neřkuli dotvořily interpretaci ustanovení § 171 SpŘ, které lze vnímat i materiálně, a pakliže je zde ústavní rámec dle čl. 2 odst. 3 Ústavy, musí převážit materiální pojetí.

Judikatura tedy upřednostnila materiální pojetí opatření obecné povahy, což mělo dopad na ty situace, kdy zvláštní zákon stanovil, že správní orgán má vydat akt, avšak zákon pouze vyjmenovával definiční znaky opatření obecné povahy a v zákoně už nebyl akt jakožto opatření obecné povahy výslovně označen.

Materiální chápání vyslovil nejdříve NSS ve svém „pilotním“ rozsudku a později v podobném rázu judikoval i ÚS, který přinesl i ústavněprávní rovinu problematiky opatření obecné povahy. Tato rozhodnutí jsou základním kamenem nejen v rámci pojetí opatření obecné povahy, nýbrž i v rámci chápání institutu jako celku, jeho koncepce a jejich závěry jsou dále až na výjimky přejímány.

Rozsudek NSS tak poskytl vodítka pro správní soudy při řešení návrhů dle hlavy II., dílu 7 SŘS. NSS přinesl, kromě již výše v této práci uvedeného, materiální chápání a algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy, který byl aplikován i v judikatuře Městského soudu v Praze v době pandemie.

Materiální chápání definuje následovně: *„Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního (obsahového) hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší.“* Za zásadní považují i následující argumenty, ve kterých je vyjádřeno, že institut opatření

obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonou normotvorbu, tedy že vyhláška či nařízení nesmí být vydána pod označením “opatření obecné povahy”.⁴¹

S NSS v tomto souhlasím, avšak pokud by veřejná správa chtěla určitým způsobem „obejít“ adresáty, a tedy postupovat *praeter legem*, spíše by podle mého názoru došlo k tomu, že opatření obecné povahy by bylo vydáno formou vyhlášky, proti které, jak jsem výše vyložil, zákon neposkytuje takové možnosti procesní obrany jako proti opatření obecné povahy. Přidám-li k tomu fakt, že v některých případech podléhá vydání opatření obecné povahy procesu, a tedy dotčené osoby mají možnost ještě před jeho vydáním ovlivňovat konečné znění či přijetí vůbec.

Algoritmus soudního přezkumu byl vytvořen v rámci § 101d odst. 1 a 2 SŘS, jedná se tedy o jakýsi návod pro správní soudy, aby komplexně posoudily všechny aspekty opatření obecné povahy. Tyto pak nabývají na významu především tam, kde zákon výslovně nestanovuje formu vydaného aktu nebo stanovuje, ale jeho povaha má problematické rysy.

Prvotně je třeba zkoumat pravomoc správního orgánu, který vydal opatření obecné povahy. Pravomoc je z definice dána tehdy, kdy správní orgán má zákonné zmocnění k vydání opatření obecné povahy.

Za druhé se hodnotí, zda správní orgán nepřekročil meze své zákonem vymezené působnosti. Působnost je teorií rozlišována na věcnou a místní, popřípadě osobní.⁴² Věcná působnost je okruh úkolů a oblastí, které má správní orgán řešit a zabývat se jimi, zkrátka jeho “agenda”. Místní působnost určuje, zda správní orgán vykonává svou věcnou působnost v rámci celého území státu či jen regionálně.

Za třetí provede soud přezkum procesního postupu vydání opatření obecné povahy správním orgánem, kam lze podřadit i zkoumání soudu, zda je opatření obecné povahy nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů, které vedly k jeho vydání. V rámci třetího kroku tak dochází k přezkumu zejména odůvodnění opatření obecné povahy, které je jeho zásadním prvkem. Problematice odůvodňování se v obecné části práce nevěnuji, nicméně pozornost je mu věnována v podkapitole 3. 3.

⁴¹ Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.

⁴² KOPECKÝ, M., op. cit. sub 35, s. 68-69.

Za čtvrté soud přezkoumá, zda opatření obecné povahy není v rozporu se zákonem a zda správní orgán nezneužil svou pravomoc při vydání.

Za páté soud otestuje vydané opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Proporcionalita znamená, že se soudy budou muset zabývat tím, zda přijetí opatření obecné povahy je způsobilé dosáhnout sledovaného cíle (kritérium vhodnosti), zda jej lze dosáhnout i jinak a cíl se zamýšleným následkem souvisí (kritérium potřebnosti) či zda přijetí opatření obecné povahy omezuje adresáty v co možná nejmenší míře (kritérium minimalizace zásahů).

ÚS příklon k materiálnímu pojetí odůvodnil tak, že je nutné při dvou možných výkladech veřejnoprávních norem upřednostnit ten, který v nejmenší míře zasahuje do ústavně zaručených základních práv, vyjadřuje zde tedy zásadu *in dubio pro libertate* a ve výsledku se vrací k zdůraznění materiální složky demokratického právního státu. Podle názoru ÚS svědčí o prioritizaci materiální chápání i fakt, že SŘS se v ustanoveních § 101a - § 101d nevztahuje pouze na opatření obecné povahy vydané na základě zvláštního zákona, nýbrž jeho působnost je širší a nevyžaduje výslovné pojmenování vydaného aktu. Z tohoto důvodu tak právní úprava odpovídá materiálnímu pojetí, ovšem jen co se týká SŘS.⁴³

Materiální pojetí ale nelze přeceňovat a chápat jej absolutně, proto v judikatuře docházelo (a stále dochází) k upřesňování a korektivům současně s tím, jak se institut opatření obecné povahy vyskytoval v právním řádu čím dál více a zákonodárce jej zavedl jako formu činnosti na mnoha úsecích veřejné správy.

Upřednostnění materiálního pojetí ale přináší i svá negativa, především co do právní jistoty, ovšem v současné době bude většina zvláštních zákonů opatření obecné povahy jako formu správní činnosti jasně označovat. Lze přisvědčit názoru Sládečka, který podotýká, že úřednictvo v praxi nemusí mít vždy právní vzdělání, tudíž určení formy správní činnosti zákonem by mělo snížit chybovost. Navíc ani pro právně vzdělanou osobu nemusí být snadné rozpoznat, kdy je příléhavé užít opatření obecné povahy a kdy např. individuální správní akt, pakliže zákon o formě vydaného aktu mlčí.⁴⁴

⁴³ Nález ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

⁴⁴ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 167-168.

Formální pojetí více rozvedl rozšířený senát NSS. Toto usnesení bylo sice následně zrušeno ÚS⁴⁵, avšak pro doplnění formálního chápání obsahuje nosné argumenty a vyvažuje názor ohledně pojetí materiálního.

NSS zde došel k tomu, co jsem již naznačil výše, a sice že opatření obecné povahy může veřejná správa vydat jen tehdy, kdy to ukládá zvláštní zákon, přičemž musí dodržet rozsah a podmínky zákonem stanovených. Pokud zvláštní zákon neukládá veřejné správě vydat opatření obecné povahy, nemůže tak sama svévolně učinit, což je i smyslem čl. 2 odst. 3 Ústavy. Závěrem pak rozšířený senát dodává, že rozhodující nejsou materiální znaky, ale právní forma aktu, kterou stanoví zvláštní zákon pro vydání.⁴⁶

Při následném přezkumu tohoto usnesení v rámci projednávání ústavní stížnosti se NSS vyjádřil také. Doplnil, že formální pojetí zaručí více právní jistotu a předvídatelnost jednání veřejné správy, materiální naopak akcentuje právní ochranu jednotlivce a možnost ochrany jeho veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví. Podle NSS je především nutné vycházet z tzv. formalizované definice právního aktu, což jsou především formalizovaná pravidla v rámci právního řádu, jimiž se myslí „rekogniční“ pravidla pro tvorbu podobných právních aktů. Tato jsou poté doplněna korektivem „kolizního“ pravidla pro posuzování právních aktů podle obsahu. Relevantním doplněním je, že pokud by bylo v plné míře upřednostňováno formální pojetí, tak by stačilo, aby veřejná správa přejmenovala svůj akt a tím by se mohla vyhnout soudnímu přezkumu.⁴⁷

Formální pojetí vyjádřené v usnesení rozšířeného senátu podpořily některé osobnosti z řad odborné veřejnosti. Příkladem tak třeba uvádí Mikule ve svém článku: „*Dodávám k tomu, že kdyby tomu mělo být naopak [než jak rozhodl rozšířený senát NSS, pozn. autora], byl by to pro správní orgány úkol těžko splnitelný, protože z velice rozmanité, k různým cílům mířící a leckdy ne zcela uspořádané a jasné matérie zvláštních zákonů by samy musely vyvozovat zásadní závěry, o jejichž správnosti či nesprávnosti by se vlastně dovídaly až z případného rozhodnutí NSS.*“⁴⁸ Podobný názor se objevuje i v jiném Mikuleho článku, kdy

⁴⁵ Usnesení NSS zrušil ÚS právně nálezem ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, kterým potvrdil materiální pojetí opatření obecné povahy.

⁴⁶ Usnesení NSS ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007.

⁴⁷ Blíže k vyjádření NSS viz odůvodnění nálezu ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. 14/07, odst. III.

⁴⁸ MIKULE, V. *Trampoty s opatřeními obecné povahy*. Právní zpravodaj, 2007, č. 8.

jeho autor vyslovuje obavu, že materiální pojetí „vede k právní nejistotě“.⁴⁹ Rovněž i Sládeček, jehož postoj k příklonu materiálního pojetí jsem zmiňoval výše.

Průcha pak zdůrazňuje, že by nemělo docházet k přečeňování materiálního pojetí, protože tam, kde zvláštní zákon výslovně stanovuje formu aktu jako opatření obecné povahy, není prostor pro další úvahy.⁵⁰

Vedral vyjádřil svůj postoj spíše na straně materiálního pojetí, který podporuje analogií s částí druhou a třetí SpŘ, když píše, že ani k vydanému správnímu rozhodnutí není přistupováno formálně, nýbrž správním rozhodnutím je vše, co splňuje náležitosti dle § 67 odst. 1 SpŘ.⁵¹

Upřednostnění materiálního pojetí v prvotním rozsudku NSS bylo rozhodující a převážilo. Pakliže by nedošlo k přijetí materiálního pojetí, vzniklo by procesní vakuum (jelikož by správní orgán postupoval mimo jakýkoliv procesní rámec), kdy by se osoba nemohla procesně bránit vůči aktu veřejné správy, který splňuje definiční znaky opatření obecné povahy, avšak zvláštní zákon už tento akt nijak blíže nepojmenovává. Uvedené působí i opačně v případě, že zákon označí akt jako opatření obecné povahy, ale tento nesplňuje žádný z jeho definičních znaků.⁵² To by bylo v rozporu i s tím, co je psáno v důvodové zprávě k vládnímu návrhu SpŘ⁵³ a těžko si lze představit takovýto přílišný formalismus, když zvláštní zákon nemusí přímo pojmenovávat formu správní činnosti (či nijak neodkazuje na část šestou SpŘ), která je ale ve skutečnosti opatřením obecné povahy materiálně, a tato doléhá přímo na každodenní životy adresátů a přímo ovlivňuje jejich práva a povinnosti. V těchto případech je tedy dle judikatury rozhodující hledisko obsahu daného aktu.

Kromě limitů materiálního pojetí již vyjmenovaných výše je záhodno zmínit ještě další, které později vyslovil NSS v další judikatuře.⁵⁴

⁴⁹ Srov. MIKULE, V. *Tři poznámky k judikatuře ve správním soudnictví*. Správní právo, 2007, č. 6, s. 365.

⁵⁰ PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 305.

⁵¹ VEDRAL, J., op. cit. sub 21, s. 335.

⁵² Například by bylo vydáno opatření obecné povahy, které se je ale obsahově spíše správní rozhodnutí.

⁵³ Smyslem kodifikace opatření obecné povahy bylo mj. dát adresátům více procesních práv. Poslanecká sněmovna, III. volební období, op. cit. sub 1.

⁵⁴ Viz usnesení NSS ze dne 6. 8. 2010, sp. zn. 2 Ao 3/2010. V citovaném judikátu se jednalo o cenové rozhodnutí, které, ač označeno jako rozhodnutí, je právním předpisem. Při úvahách, zda cenové rozhodnutí není opatřením obecné povahy, se NSS zabýval i zhodnocením procesu přijetí, přičemž dospěl k závěru, že forma přijetí cenového rozhodnutí neodpovídá opatření obecné

Pakliže zákonodárce předpokládá určitou činnost správního orgánu a pro tuto činnost stanoví přímo konkrétní formu, pak nelze z obsahu vydaného aktu dovodit, že se jedná o akt jiný než zákonem výslovně předvídaný.⁵⁵ Tento mantinel lze jinak nazvat “propůjčením formy”. Podle Hejče v takovém případě zákonodárce předpokládá, že správní orgán vydávající opatření obecné povahy v něm naplní jeho pojmové znaky, a tedy výsledek činnosti správního orgánu bude opatřením obecné povahy nejen z hlediska formálního, ale i materiálního.⁵⁶

Příkladem takového předpokladu zákonodárce může být situace, kdy správní orgán má na výběr mezi vydáním rozhodnutí (konkrétního správního aktu) a opatřením obecné povahy. Z logiky věci může opatření obecné povahy vydat jen tehdy, pokud bude určovat práva a povinnosti neurčitě vymezeným adresátům a pokud bude regulovat konkrétní předmět, přičemž by měl zvolit takový výklad, který zasáhne do sféry adresátů daného správního aktu co nejšetrněji.⁵⁷ Úvaha soudu je v případě vytyčení takového mantinelu ohledně formy zákonodárcem značně omezená a k úvahám o ní může přistoupit pouze ÚS, který této možnosti využil pouze jednou.⁵⁸

Co se týká pojetí, přikláním se k judikатурním a doktrinárním závěrům, které preferují materiální pojetí s korekcí formy, a nepozoruji zde takový rozpor v judikatuře, která je při posuzování pojetí opatření obecné povahy víceméně ustálená.⁵⁹

povahy, jelikož by poté musela být subsidiárně využita část šestá SpŘ, což by nebylo v daném případě realizovatelné.

⁵⁵ HEJČ, D. In POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D., op. cit. sub 23, s 815. Zdroj: www.beck-online.cz.

⁵⁶ HEJČ, D. *Nezákonost mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví k onemocnění COVID-19 podle MS v Praze: Když obsah překračuje formu*. Soudní rozhledy, 2020, č. 6.

⁵⁷ HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L., op. cit. sub 11, s. 61.

⁵⁸ Usnesení ÚS ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08. K dalším možným úvahám soudu o jasně určené formě aktu např. viz usnesení NSS ze dne 21. 1. 2011, sp. zn. 8 Ao 7/2010; především na to navazující usnesení ÚS ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11, kterým ÚS přezkoumal usnesení NSS. ÚS zdůrazňuje, že úvaha, zda je napadený akt opatřením obecné povahy či nikoliv, je příznačná ve chvíli, kdy chybí zákonné označení aktu, přechodná ustanovení nebo došlo ke změně právní úpravy, hledisko formy je zkrátka záležitostí zákonodárce a kromě něj pouze ÚS může zasáhnout do formy aktu v případě, že by tato neodpovídala obsahu. Co se týká opatření obecné povahy, ÚS si skrze argumentaci vytvořil „otevřenou“ cestu. Pokud by totiž v budoucnosti vyvstaly pochybnosti o výkladu veřejnoprávní normy, možnost úvahy o tom, zda vydaný správní akt je nebo není materiálně opatřením obecné povahy, ÚS náleží. Ohledně této úvahy lze dále odkázat na náleží ÚS ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11, v němž ÚS říká, že abstraktní správní akty veřejné správy budou přezkoumávány v řízení o kontrole norem, avšak jen do chvíle, než v některém z řízení dojde ÚS k závěru, že takovýto akt má být napříště posuzován podle svého materiálního pojetí.

⁵⁹ Viz další rozhodnutí, které následují preferenci materiálního pojetí: rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2016, sp. zn. 2 As 78/2016; rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, sp. zn. 5 As 85/2015.

Pro shrnutí této podkapitoly lze uvést následující. I přesto, že prvotní judikatura se přikláněla k prioritizaci materiálního pojetí, časem se v judikatuře toto uvažování koordinovalo hlediskem formy, což dle mého názoru bylo důsledkem toho, že postupně docházelo k mnoha novelizacím zvláštních zákonů, které již formu správní činnosti jako opatření obecné povahy jednoznačně pojmenovávaly. Výsledkem je tak „materiálně-formální“ pojetí, kde důležitou roli hraje forma, kterou nemůže soud nijak zpochybnit či si přisvojovat pravomoc formu aktu měnit (vyjma ÚS, který tuto možnost využil pouze jednou a je k této možnosti zdrženlivý). Nicméně forma musí být korigována hlediskem obsahu aktu, naproti tomu úvaha o formálním charakteru daného aktu se uplatní pouze tehdy, kdy zcela chybí jeho označení v zákoně.⁶⁰ Materiálně-formální pojetí vymezuje i některá literatura.⁶¹

1.4 Rozlišení opatření obecné povahy dle SpŘ a SŘS

Judikatura i doktrína současně rozlišují opatření obecné povahy podle SpŘ a SŘS, a to v souvislosti právě s materiálním pojetím, ovšem původ tohoto rozlišování tkví v tom, že SŘS nepřináší definici opatření obecné povahy, přičemž chápání pojmu opatření obecné povahy dle SŘS je širší než dle SpŘ. Mohou tak nastat různé situace, které níže popíši a jejichž rozbor bude mít význam při pojednání o mimořádných opatřeních dle VeřZdrav ve třetí kapitole.

1.4.1 Opatření obecné povahy dle SpŘ

Za prvé je opatřením obecné povahy dle SpŘ je takový správní akt, který je vydán na základě zákonného zmocnění, jež vyplývá ze zvláštního zákona. Správní akt je tak zvláštním zákonem výslovně jako opatření obecné povahy pojmenován. V takovém případě jsou správní orgány při vydávání povinny

⁶⁰ K úvaze o tom, když chybí forma aktu: Viz rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2016, sp. zn. 2 As 78/2016. Dané rozhodnutí se týkalo nařízení správního orgánu, kterým se nařídí omezení či zákaz vstupu do honitby dle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti. Zákon nijak nepojmenovával tento akt, a tak musel NSS provést algoritmus přezkumu definovaný dřívějším judikátem, přičemž došel k názoru, že se jedná o opatření obecné povahy, protože nepojmenovaný akt materiálně odpovídá znakům opatření obecné povahy, nadto zákon o myslivosti nevylučuje aplikaci části šesté SpŘ.

⁶¹ Viz FIALA, Z. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 818. Dále také viz HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L., op. cit. sub 11 s. 67.

aplikovat část šestou SpŘ, ovšem pokud zvláštní zákon stanoví odlišný postup, užije se část šestá pouze subsidiárně.⁶² Zvláštností je ještě další situace, která se vyskytla v období pandemie a kterou monografie nezmiňuje. Váže se k tomu, že zvláštní zákon přímo označuje vydávaný akt jakožto opatření obecné povahy, nicméně na tento je navázaný další akt, o jehož formě zákon mlčí. Ochranná opatření vydávaná MZ dle § 68 odst. 1 VeřZdrav, která omezovala vstup cizinců na území ČR, byla doplňována tzv. sděleními MZ, kterými se vydává seznam zemí nebo jejich částí s nízkým, středním a vysokým rizikem nákazy onemocnění Covid-19. Forma sdělení není zákonem přímo stanovena, ovšem Městský soud v Praze dovodil, že pokud ochranná opatření vydaná dle § 68 odst. 1 VeřZdrav, která jsou opatřeními obecné povahy dle § 80 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 94a odst. 2, odkazují na takovéto seznamy rizikových zemí (sdělení) s tím, že jde o zvláštní ochranná opatření, je třeba je posuzovat jako ochranná opatření, a tedy jako opatření obecné povahy. Sdělení jsou celistvě svázána s ochrannými opatřeními, kdy konkrétní ochranné opatření odkazuje na konkrétní sdělení. Soud je tak považoval za součást ochranných opatření.⁶³

Za druhé půjde o případ, který jsem již výše vysvětlil, avšak je záhodno jej připomenout, aby různé aspekty a vnímání opatření obecné povahy byly kompletní. Správní orgán je povinen postupovat podle části šesté SpŘ i v situacích, kdy zmocnění zvláštního zákona sice hovoří o vydání opatření obecné povahy, nicméně vydaný správní akt obsahově neodpovídá definičním znakům opatření obecné povahy. Jde zde tedy o to, že zákonodárce v daném případě předvídá jasně vymezenou činnost správního orgánu a s touto činností spojuje určitou formu a jedná se o již uvedené „propůjčení formy“. Propůjčení formy se ovšem neuplatní v případě, že se zmocnění k vydání opatření obecné povahy týká blíže nespecifikované činnosti.⁶⁴

Správní orgány tedy postupují podle části šesté SpŘ tehdy, kdy jim zvláštní zákon vydání opatření obecné povahy určuje, ale současně i tehdy, kdy je vydaný správní akt opatřením obecné povahy z materiálního hlediska a zvláštní zákon neobsahuje výslovný odkaz na část šestou SpŘ.

⁶² HEJČ, D., BAHÝLOVÁ L., op. cit. sub 11, s. 60.

⁶³ Rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2021, sp. zn. 9 A 76/2021. Zejména viz body 34 až 42.

⁶⁴ Takovým případem, kdy zákon zmocňuje správní orgán k vydání opatření obecné povahy, jehož předmět regulace není blíže specifikován, je právě vydání mimořádného opatření dle § 69 odst. 1 písm. i) VeřZdrav. Blíže viz podkapitola 3.2.

Prvotní rozsudek NSS kromě již výše vyloženého algoritmu přezkumu opatření obecné povahy přinesl i vymezení materiálních znaků opatření obecné povahy dle SpŘ, jež musejí být splněny kumulativně, aby se jednalo o opatření obecné povahy v materiálním slova smyslu.

Zásadním a nepřekvapivým hlavním znakem je vnější závaznost, musí se dotýkat práv a povinností adresátů. Jinými slovy, opatřením obecné povahy nemohou být akty organizační, interní apod., které jsou vydávány v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti mezi správními orgány. Z uvedeného vyplývá, že opatření obecné povahy musí stanovit odlišná práva a povinnosti, které již v právním řádu jsou, na druhou stranu pro rekapitulaci musím upozornit, že nesmí určovat zcela nová práva a povinnosti, pouze konkretizovat v zákoně uvedená.

Další dva znaky vychází z toho, že judikatura připouští výhradně existenci konkrétně-abstraktního opatření obecné povahy, a tedy se jedná o obecné vymezení adresátů a konkrétní předmět regulace. O těchto znacích jsem pojednal rozsáhleji výše.

Posledním znakem či spíše principem jsou pravidla subsidiarity části šesté SpŘ a její aplikace. Nelze podle ní postupovat, pakliže zvláštní zákon stanoví, že správní akt je vydán v jiné formě, než je opatření obecné povahy. Takovýto správní akt nebude opatřením obecné povahy i za předpokladu, že by jím byl z materiálního hlediska a jak jsem již výše vysvětlil, úvaha soudu (vyjma ÚS) ohledně formy je značně zúžena. Část šestá SpŘ je tak aplikovatelná z materiálního pohledu v situaci, kdy zvláštní zákon o formě správního aktu mlčí.

Podle Hejčce a Bahýľové se ovšem vyskytují i případy, kdy se část šestá SpŘ neaplikuje, a to navzdory tomu, že vydaný správní akt kumulativně splňuje znaky vyjádřené výše, přičemž je to způsobeno tím, že zvláštní zákon výslovně vylučuje její aplikaci.⁶⁵ Příkladem může být vyhlášení voleb do zastupitelstva obce dle § 58 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí. Vyhlášení splňuje z materiálního hlediska znaky opatření obecné povahy, nicméně zákon jej takto neoznačuje a současně vylučuje užití části šesté SpŘ dle § 71 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.⁶⁶

⁶⁵ HEJČ, D., BAHÝĽOVÁ, L., op. cit. sub 11, s. 65.

⁶⁶ Rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010. Nutno upozornit, že vyhlášení voleb do zastupitelstva sice není opatřením obecné povahy dle SpŘ, ovšem jedná se o opatření obecné povahy dle SŘS, a to pouze pro účely soudního přezkumu.

Shrnuji, že o opatření obecné povahy dle SpŘ půjde tehdy, kdy jej zvláštní zákon takto označuje, a to za podmínky, že není aplikace části šesté SpŘ tímto zákonem vyloučena. Dále to bude v případech, kdy vydaný správní akt naplňuje znaky opatření obecné povahy (materiální hledisko) a zároveň zvláštní zákon daný akt nijak nepojmenovává, ale ani nevylučuje aplikaci části šesté SpŘ.

V následující části textu budou vysvětlena zásadní úskalí toho, že je vnímání opatření obecné povahy v rámci SŘS trochu odlišné.

1.4.2 Opatření obecné povahy dle SŘS

V prvé řadě je opatřením obecné povahy dle SŘS to, které je vydáno dle části šesté SpŘ. To bude takový správní akt, který je jakožto opatření obecné povahy zvláštním zákonem pojmenován, anebo není, ale splňuje definiční znaky opatření obecné povahy.

V rámci materiálně-formálního přístupu k opatření obecné povahy dle SŘS je dále naprosto stěžejní situace, kdy správní orgán vydá správní akt mimo procesní postup dle části šesté SpŘ, a to z důvodu, že část šestá SpŘ je zvláštním zákonem vyloučena, a přitom tento bude opatřením obecné povahy dle SŘS pro účely soudního přezkumu.⁶⁷

Dále může nastat i naprosto výjimečný případ, kdy navzdory tomu, že zákonodárce jasně a zřetelně vyjádřil zájem, aby úkon správního orgánu měl určitou formu (nepůjde o opatření obecné povahy), dojde k jejímu překonání, pakliže obsah neodpovídá formě.⁶⁸

⁶⁷ HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L., op. cit. sub 11, s. 69-70.

⁶⁸ ÚS například řešil, zda nařízení hlavního města Prahy č. 11/2007 je nařízením či opatřením obecné povahy. Tímto nařízením došlo k zavedení tzv. modrých zón po celém území. Důraz na materiální chápání institutu tak umožnil, že nařízení, ač svým názvem odpovídá právnímu předpisu, je ve výsledku opatřením obecné povahy. Podle ÚS může vymezení parkovacích zón ztížit, v krajním případě až znemožnit výkon vlastnického práva a napadené nařízení materiálně splňovalo znaky opatření obecné povahy. Osoby tak díky výkladu ÚS ve spojení s materiálním pojetím získaly procesní práva a pro příště se mohou bránit v průběhu tvorby a výměry parkovacích zón, nikoli až ve chvíli, kdy poruší povinnost a je vydán individuální správní akt. Blíže viz usnesení ÚS ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08, zejm. body 25 – 27. Nicméně nutno podotknout, že tento judikurní závěr byl značně kritizován, jelikož takto vymezené materiální pojetí opatření obecné povahy je natolik široké, že se najde v právním řádu spousta jiných aktů a předpisů, které jsou materiálně opatřením obecné povahy, avšak zákon je označuje jinak a současně při jejich tvorbě vylučuje část šestou SpŘ (např. nařízení krajské hygienické stanice dle § 69 odst. 1 VeřZdrav). Pakliže by se upřednostnil tento výklad, došlo by k masivnímu nabytí veřejných subjektivních práv pro adresáty těchto aktů. Podobný případ pak později ÚS řešil (připomínám již citovaný náleze ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11), přičemž v rámci řízení

Konečně půjde o případy, kdy správní orgán vydával akt, který je materiálně opatřením obecné povahy, ale formálně označen starou právní úpravou jakožto právní předpis, přičemž po novelizaci právní úpravy došlo ke sjednocení formy a obsahu.⁶⁹ Na druhou stranu se objevily i případy, kdy např. forma určitého správního aktu byla v předchozí úpravě označena jako nařízení, ovšem v rámci novelizace je tomuto správnímu aktu určena jiná forma a zároveň novelizace neobsahuje přechodná ustanovení, která by řešila spor formy předchozího a novelizovaného správního aktu. Takovým případem může být nařízení správy národního parku dle § 64 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, které ve znění před 1. 1. 2010 bylo, jak vyplývá z názvu, nařízením. Protože ale novela č. 381/2009 Sb. toto nařízení napříště označila jako opatření obecné povahy, přičemž neobsahovala přechodná ustanovení týkající se formy daného aktu, všechna nařízení vydána před novelou „spadla“ do jurisdikce NSS (v současnosti po účinnosti novely SŘS správních soudů) a jsou tak posuzována v řízení o zrušení opatření obecné povahy dle § 101a SŘS a násl, jelikož zákonodárce jasně vyjádřil vůli o tom, že daná nařízení mají být opatřeními obecné povahy.⁷⁰

1.5 Exkurz: komparace

Český zákonodárce se při tvorbě parametrů institutu opatření obecné povahy nemálo inspiroval v zahraničí, zejména německou a švýcarskou právní úpravou analogicky pojatého institutu. V německém právním řádu lze tento

apeloval i veřejný ochránce práv na ÚS v tom, aby zaujal jasné stanovisko k tomu, do jaké míry bude ÚS materiální hledisko přezkoumávaného aktu vnímat. Závěry toho, jak ÚS nastavil míru materiálního pojetí, viz sub 58.

⁶⁹ NSS v daném případě řešil povahu nařízení obce o stavební uzávěře. Dosavadní právní úprava regulovala stavební uzávěru formou nařízení obce, po novelizaci se jednalo již o opatření obecné povahy, přičemž StavZ obsahoval ohledně stavebních uzávěr přechodné ustanovení v § 189a, které určovalo, že stavební uzávěry vyhlášené před účinností StavZ se posuzují podle StavZ. NSS tak rozhodl, že nařízení je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy, jelikož takové nařízení není možné považovat za právní předpis, o čemž svědčí i vůle zákonodárce. Blíže viz rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2009, sp. zn. 6 Ao 2/2009. Lze mít ovšem za to, že pokud by přechodná ustanovení novely zvláštního zákona takovýto postup vylučovala, nebylo by prostoru pro širší úvahy soudu. Takovéto úvahy může provést jedině ÚS, který si, jak výše řečeno, ponechal pravomoc ad hoc posoudit, zda správní akt není v materiálním slova smyslu opatřením obecné povahy pro účely soudního přezkumu.

⁷⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 7 Ao 6/2010.

institut nalézt v § 35 VwVfG, přičemž v němčině se jedná o *Allgemeinesverfügung*, tedy ve volném překladu jako všeobecné opatření.

Pojmové znaky všeobecného opatření jsou definovány ve větě druhé citovaného ustanovení, přičemž je označeno jako správní akt, který dopadá na obecně vymezený okruh osob, či tyto osoby jsou určitelné podle obecných znaků a předmětem regulace je veřejnoprávní vlastnictví věci nebo její užívání.

Z uvedeného vyplývá, že všeobecné opatření může mít konkrétně vymezené adresáty a abstraktně vymezený předmět regulace, nebo budou znaky "křížem". Příkladem využití může být třeba tehdy, kdy je v rámci správního procesu více adresátů řešící konkrétní případ. Poté bude vydáno jedno všeobecné opatření namísto toho, aby bylo vydáno několik individuálních správních aktů zvlášť.⁷¹

Ač si jsou Spolková republika Německo s Českou republikou blíže, a to nejen z hlediska mezinárodních vztahů, český právní řád a jeho pojetí opatření obecné povahy čerpá spíše ze švýcarského práva. Švýcarský právní řád rozlišuje správní akt a správní rozhodnutí, přičemž správní akt je pojem širší, který zahrnuje správní rozhodnutí a další jiné formy, ovšem právě mezi správní akty je řazeno všeobecné opatření. Zatímco tak německá právní úprava chápe všeobecná opatření široce, švýcarská právní úprava spíše úžeji. Pojmové znaky všeobecného opatření vymezuje tak, že konkrétně upravuje předmět regulace a abstraktně vymezuje okruh adresátů.

Takovéto rozložení pojmových znaků odpovídá tomu, jak je chápe NSS, ve vztahu k české právní úpravě opatření obecné povahy, který se komparací zabýval ve svém prvotním, již mnohokrát citovaném, rozsudku. Pro připomenutí pouze uvádím, že NSS *a priori* vylučuje možnost toho, že by pojmové znaky mohly být obráceně, tedy že by opatření obecné povahy podle českého práva bylo abstraktně-konkrétní.⁷²

⁷¹ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. § 171 [Uplatnění opatření obecné povahy]. In: JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 902. Zdroj: www.beck-online.cz.

⁷² Viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.

2. Opatření obecné povahy jako forma správní činnosti

Tato kapitola se zaměřuje zejména na zařazení institutu opatření obecné povahy mezi ostatní formy správní činnosti. Opatření obecné povahy je totiž výjimečné nejen svými definičními znaky, nýbrž jej lze označit i za specifickou formu správní činnosti, kdy jej nelze komfortně zařadit mezi běžně uváděné formy, resp. se uvádí jako samostatná forma správní činnosti a v posledních letech teorie v tomto ohledu prošla změnami. Pro základní orientaci vyložíme nejprve základní zásady, jimiž jsou správní orgány povinny se řídit při výkonu své činnosti a jednotlivé formy správní činnosti. Především se budu zabývat detailním rozpracováním smíšených správních aktů a vyzdvižením jejich odlišností, které poté budou souladně s první kapitolou tvořit plastický obraz opatření obecné povahy, které je jedním ze smíšených správních aktů.

2.1 Zásady činnosti správních orgánů

Správní činnosti jsou celá paleta úkolů a agend, které musí správní orgány obstarávat. SpŘ v ustanovení § 2 až § 8 demonstrativním výčtem uvádí některé základní zásady činnosti správních orgánů, jimiž se musí správní orgán při výkonu své působnosti řídit. Základní zásady detailněji rozvádí požadavky kladené na veřejnou moc obsažené v Ústavě a Listině, přičemž jsou vzájemně provázané, dohromady spolu souvisí a nelze je vnímat izolovaně.

V souhrnu lze tyto zásady nazvat „*princip dobré správy*“ a kromě principu dobré správy je vůdčí i princip legality.⁷³ Další zásady, které se na činnost správních orgánů vztahují, lze nalézt i mimo SpŘ, zejména Rada Evropy se zabývá ochranou právního státu a Výbor ministrů vydává různá doporučení, která se zabývají činnostmi veřejné správy.⁷⁴

⁷³ POTĚŠIL, L. In. POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D., op. cit. sub 23, s. 28. Zdroj: www.beck-online.cz.

⁷⁴ Viz COUNCIL OF EUROPE. Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers to member states on the access to information held by public authorities. 25. 11. 1981 [online]. Cit. 24. 9. 2021. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f7a6e>. Citovaný dokument řeší požadavek transparentnosti veřejné správy a poskytování informací o její činnosti.

Vzhledem k tomu, že správní právo je rozvětvené a v právním řádu zastává co do počtu pramenů první místo, je důležité, aby bylo zajištěno, že správní orgány budou naplňovat zmíněné zásady i tehdy, pokud zvláštní zákon vyloučí aplikaci SpŘ a sám nepřinese úpravu odpovídající těmto zásadám. V takovém případě je stěžejní ustanovení § 177 SpŘ. To prolamuje klasickou zásadu *lex specialis derogat legi generali*, nicméně narušení této zásady slouží pro zaručení toho, že bude ve výsledku naplněna idea materiálního právního státu a zásady správní činnosti se tedy uplatní (měly by) vždy a za všech okolností.

S přihlédnutím k právě uvedenému je také záhodno říci, že zásady slouží k vyplnění prostoru v případě nedostačující právní úpravy. Princip legality sice nedovoluje vykonávat veřejnou správu bez právního podkladu, avšak zásady mohou ve větší či menší míře pomoci k ústavně komfortnímu řešení dané situace. Zásady udávají rovněž interpretační směr a nelze vykládat jakékoliv ustanovení SpŘ tak, že by výklad byl v rozporu se zásadami, působí tedy i jako korektiv.⁷⁵

Pro konečné shrnutí platí pro základní zásady i to, že vyjadřují určitý hodnotový rámec, který při výkonu veřejné správy má být uplatňován a v jehož intencích se má správní orgán pohybovat. Současně by i osoby působící uvnitř veřejné správy měly principy ctít a být s nimi v souladu. Jedině tak bude zaručeno, že veřejná správa, která je koneckonců představována lidmi, bude dbát plnění uvedených principů.

2.2 Klasifikace forem správní činnosti

Správní činnost je projevem veřejné správy jak externě, tj. projev vůči adresátům, tak interně, tj. projev uvnitř, vůči nositelům a vykonavatelům veřejné správy či úřednickému aparátu.⁷⁶ Zabývat se budu v této podkapitole výhradně externím projevem, přesto však do rozdělení zmíním i činnosti, které působí interně.

Správní činnosti jsou vykonávány subjekty veřejné správy prostřednictvím svých orgánů (vykonavatelů), přičemž tyto činnosti se řadí do různých forem, které postupně vymezila správní věda, a tyto formy mají zpravidla vysoký stupeň

⁷⁵ POTĚŠIL, L. In: POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D., op. cit. sub 23, s. 28. Zdroj: www.beck-online.cz.

⁷⁶ KOPECKÝ, M., op. cit. sub 35, s. 146-147.

abstraktnosti. Rozlišování forem správních činností tak dává teoretický základ agendě, nástrojům veřejné správy a usnadňuje orientaci. V konečném důsledku má vymezení forem smysl pro vytyčení vztahu mezi adresáty a veřejnou správou.⁷⁷

Veškeré činnosti, které veřejná správa realizuje, musí mít právní základ, jelikož veřejná moc nesmí činit něco, co by nebylo odvozeno od zákonné normy.⁷⁸ Proto se přikláním k názoru vyjádřenému v učebnici Hendrycha, a sice že nelze dělit formy správních činností na právní a neprávní.⁷⁹ V monografii Hejče a Bahýľové lze narazit na toto dělení, avšak se jedná o dělení ve smyslu právních důsledků, které neprávní správní činnosti (organizační) nemají.⁸⁰

S tímto si dovolím nesouhlasit a to z toho důvodu, že i organizační činnost správního orgánu či vydání interního předpisu může v adresátovi vyvolat legitimní očekávání. Interní předpis může působit vně, tedy mimo vztah podřízenosti a nadřízenosti mezi orgány veřejné správy a v takovém případě se jedná například o ústavní či provozní řády, kdy se adresát stojící vně těmto přizpůsobuje. Nicméně zmíněné řády nemusí být jediným příkladem, může jít i o nesprávný metodický výklad, který je ale určen pro vnitřní potřebu orgánu veřejné správy, avšak tyto bývají i veřejně dostupné, například na internetových stránkách ministerstev a dalších správních úřadů. Pokud je poté interní předpis porušen, tak se sice nejedná o porušení práva, ale jedná se o porušení principu legitimního očekávání, který je pramenem práva. V takovém případě pak interní správní činnost má podle mého názoru pro adresáta právní důsledky. Podobné závěry přináší i rozsudek NSS, když říká, že mj. se koncept principu legitimního očekávání promítne i v interní či výkladové směrnici.⁸¹ Novější judikatura NSS se týkala metodického výkladu ustanovení § 57 odst. 1 ZVZ Ministerstvem pro místní rozvoj. Stěžovatel tento výklad užil, nicméně se později ukázalo, že byl nesprávný a stěžovatel nesprávnost nemohl odhalit ani při vynaložení

⁷⁷ HENDRYCH, D. Kapitola VII [Obecně k problematice správní činnosti a jejím formám]. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016, s. 119. Zdroj: www.beck-online.cz.

⁷⁸ Odkazují zejména na zásadu legality, kterou jsem vysvětlil výše.

⁷⁹ HENDRYCH, D. a kol., op. cit. sub 77, s. 119.

⁸⁰ HEJČ, D., BAHÝĽOVÁ L., op. cit. sub 11, s. 3-4.

⁸¹ Rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2017, sp. zn. 4 As 86/2016.

dostatečného úsilí. Rozsudek krajského soudu byl zrušen, protože tento nepřihlédl (kromě dalších okolností) k principu legitimního očekávání.⁸²

Předtím, než přistoupím k teoretickému dělení forem správních činností, ve zkratce připomínám skutečnost uvedenou v úvodu první kapitoly. Rovněž formy, o kterých budu dále psát, jsou výkonem vrchnostenské správy a je třeba podotknout, že vrchnostenská správa je jen část okruhu úkolů, které musí orgány veřejné správy plnit.

V první řadě stojí abstraktní správní akty, což jsou především podzákonné právní předpisy (nařízení, obecně závazné vyhlášky) a interní (organizační) předpisy (provozní řád, statutární předpisy neúzemní samosprávy), jedná se tedy o pramen správního práva, současně však mají dlouhodobý charakter, nejsou tzv. jednorázové. Tato skupina správních aktů se vyznačuje především tím, že jsou jednostranné, právně závazné a jsou abstraktní jak v prvku předmětu regulace, tak v prvku vymezení adresátů.⁸³

V druhé řadě jsou konkrétní správní akty, kterými se rozumí individuální správní akty. Znaky individuálních správních aktů jsou stejné jako u abstraktních, jen s tou výjimkou, že se týkají individuálně určeného subjektu či okruhu subjektů a zpravidla jsou jednorázového charakteru, pro jeden konkrétní řešený případ, na „jedno použití“. Jedná se o akt aplikace práva, individuální správní akt uvádí v život normu správního práva, která je obsažena v abstraktním správním aktu, potažmo v zákoně. Individuální správní akty se dají dále namnoze dělit, například podle toho, zda se vztahují k osobě či věci, zda se ten který individuální správní akt vydává na základě žádosti či z úřední moci apod.⁸⁴ Není však cílem této práce blíže rozpracovávat veškeré náležitosti, znaky, vady a další skupiny individuálních správních aktů.

Třetí formou jsou veřejnoprávní smlouvy. V tomto případě se již jedná o dvoustranný či vícestranný úkon, jak již ostatně plyne z názvu formy. I v rámci této formy pak teorie rozlišuje další podformy.⁸⁵

Čtvrtou formou jsou faktické úkony a faktické zásahy. Realizací této formy správní činnosti nepředchází formalizovaný proces jako v případě výše

⁸² Rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2019, sp. zn. 4 As 276/2019.

⁸³ KOPECKÝ, M., op.cit. sub 35, s. 148. K historickému kontextu viz podkapitulu 1.1, k výkladu abstraktnosti pak podkapitulu 1.2.

⁸⁴ KOPECKÝ, M., op. cit. sub 35, s. 152-157. K teoretickému výkladu individuálního určení viz podkapitulu 1.2.

⁸⁵ KOPECKÝ, M., op. cit. sub 35, s. 186.

vyjmenovaných forem. Stejně tak i tato forma v sobě obsahuje další podformy teoreticky vymezené.⁸⁶

Pátou formou jsou neregulativní úkony, jejichž hlavním definičním znakem je, že nemají právotvorné účinky, resp. nevytvářejí nová práva a povinnosti a ani je nedeklarují. Jedná se hlavně o ověření, osvědčení či určitá vyjádření a stanoviska.⁸⁷

Než přistoupím k další podkapitole ohledně smíšených správních aktů, je záhodno podotknout, že hranice mezi formami správní činnosti není vůbec ostrá, spíše naopak, zejména mezi abstraktními správními akty a konkrétními správními akty je hranice velmi tenká, přičemž záleží, v jaké míře je předmět regulace a určení adresátů abstraktní, resp. konkrétní.

Podle Staši je to důsledkem toho, že od 90. let se společně s tím, jak se u nás začal vyvíjet moderní demokratický právní stát, proměnila veřejná správa a její činnost, která musela začít plnit požadavky kladené na její fungování, přičemž tyto šly ruku v ruce se společenskou změnou. Stejně tak rozlišování správní činnosti jako úkonů s různou formou nemusí být v teorii prosazováno dlouhodobě, jelikož se vyskytují i případy, kdy adresáti uzavírají smlouvu, jež se týká sféry veřejného práva.⁸⁸

Od přelomu 20. a 21. století a zejména pak v posledních letech se ukazuje, že formy se prolínají a doplňují, což souvisí s tím, že veřejná správa musí plnit rozmanité úkoly, které se nevztahují pouze k výkonu vrchnostenské správy a vyskytují se akty, které neodpovídají tradičnímu rigidnímu dělení.⁸⁹ Ostatně skutečnost, že se agendy staly komplexnějšími a širšími, měla za následek, že bylo zavedeno opatření obecné povahy.⁹⁰

Ač může převládat dojem, že rozvětvenost úkolů a služby zajišťované veřejnou správou poskytuje společnosti jistoty a záruky, může vyvstat i opačný efekt, totiž že příliš intenzivní ingerence veřejné správy vyvolá ve společnosti negativitu a v konečném důsledku může i nalomit důvěru společenství ve veřejné instituce. Podle Hendrycha je třeba tento jev vyvažovat privatizací některých

⁸⁶ KOPECKÝ, M., op. cit. sub 35, s. 192-194.

⁸⁷ KOPECKÝ, M., op. cit. sub 35, s. 198-201.

⁸⁸ STAŠA, J., op. cit. sub 15.

⁸⁹ HENDRYCH, D. a kol., op. cit. sub 77, s. 119.

⁹⁰ FRUMAROVÁ, K., GRÝGAR, T., POPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 492.

úkolů veřejné správy, u nichž lze očekávat vyšší efektivitu a třeba i zkvalitnění z důvodu soutěže nebo odlehčení administrativy.⁹¹

2.3 Smíšené správní akty

V literatuře jsou smíšené správní akty řazeny do forem správní činnosti různým způsobem, což ostatně souvisí s tím, že, jak vyplývá z podkapitoly 1.1, opatření obecné povahy bylo v našem právním řádu vymezeno až s přijetím SpŘ. Současně NSS do přijetí novely SŘS o návrhu na zrušení opatření obecné povahy rozhodoval v prvním stupni, tudíž měl nezanedbatelný, ba dokonce i určující vliv na chápání tohoto institutu.

Smíšené správní akty lze chápat dvojím způsobem. Jednak v užším smyslu, tedy že za smíšený správní akt se označí pouze opatření obecné povahy či v širším smyslu, kdy se do skupiny smíšených správních aktů podřadí i další, které se svou povahou definici přibližují a zákon těmito smíšeným správním aktům v širším smyslu přiznává i jiné formy než jen opatření obecné povahy.⁹²

Hendrych zařazuje mezi abstraktní a konkrétní akty také akty abstraktně konkrétní, přičemž opatření obecné povahy označuje za „*hybrid označovaný někdy jako „abstraktně konkrétní akt“*“.⁹³ Z uvedeného vyplývá, že je tedy tímto autorem smíšený správní akt řazen spíše do skupiny abstraktních správních aktů, přičemž se ale staví poněkud kriticky k zavádění takových aktů a jejich přínos vidí především v případech, ve kterých se osvědčily v zahraničí, tedy zejména úprava dopravního značení, v rámci veřejného pořádku apod. Podobné myšlenky lze nalézt i v předchozím „prvotním“ vyjádření k novému institutu, kdy si klade otázku, zda zvláštní zákony využijí opatření obecné povahy v přílehavých případech a vyslovuje obavu, aby se opatření obecné povahy neblížilo spíše právnímu předpisu, nicméně kvituje dobrý úmysl jejich zavedení.⁹⁴

⁹¹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 79-80.

⁹² Příkladem může být nařízení vlády, kterým bude nějaká určitá památka prohlášena jako národní kulturní památka dle § 4 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. V tomto případě nařízení vlády nemá zcela jistě znaky abstraktního správního aktu, nýbrž se bude jednat o konkrétně-abstraktní smíšený správní akt.

⁹³ HENDRYCH, D., op. cit. sub 77, s. 122.

⁹⁴ HENDRYCH, D., op. cit. sub 17.

Předchozí vydání této učebnice opatření obecné povahy z logiky věci nezmiňují, nicméně náznaky o tom, že hrany forem správních činností nejsou ostré, již existovaly. Příkladem tak lze uvést právní úpravu na úseku ochrany životního prostředí, kde nebylo možné přesně naplnit definiční znaky klasického rigidního dělení.⁹⁵ Jistá propustnost mezi formami správní činnosti se právě dříve objevovala zejména mezi abstraktními a konkrétními správními akty, přičemž za přechodnou formu těchto dvou skupin Hendrych v předchozím vydání učebnice považoval „*hybrid, označovaný někdy jako ,obecně konkrétní akt‘*“, ovšem obecně konkrétní akty vidí spíše v rámci individuálních správních aktů.⁹⁶

Sládeček pojednává o smíšených správních aktech ve velmi podobném duchu jako Hendrych, nicméně velmi stručně, a tedy říká, že jde o „*úkon nacházející se (kdesi) na pomezí mezi právními předpisy a správními rozhodnutími*“ a řadí je mezi právní předpisy.⁹⁷

Průcha jakožto člen akademické obce brněnské právnické fakulty pojednává o konkrétně-abstraktních a abstraktně-konkrétních správních aktech, vnímá je tedy jakožto samostatnou kategorii v rámci podskupin správních aktů.⁹⁸

Kopecký opatření obecné povahy jako formu správní činnosti označuje pojmem „*smíšené akty*“, přičemž tyto akty lze nazvat i jako abstraktně-konkrétní či konkrétně-abstraktní.⁹⁹

Je tedy nasnadě konstatování, že o smíšených správních aktech se začíná více pojednávat až v momentě, kdy bylo v právním řádu kodifikované opatření obecné povahy, ačkoliv smíšené správní akty se v určité podobě v právním řádu vyskytovaly vždy, jen nenesly označení, jež by odpovídalo jejich obsahu.¹⁰⁰ K úvahám o smíšených (hybridních) správních aktech v dalším odkazuji na podkapitulu 1.1, jež se stručně zabývá historií této skupiny správních aktů.

Smíšený správní akt jakožto formu správní činnosti by se v rámci předchozí podkapitoly dal zařadit mezi abstraktní správní akt a konkrétní (individuální) správní akt, jelikož svými definičními znaky stojí přesně někde mezi těmito dvěma formami, je jejich kombinací. Smíšené správní akty jsou buď

⁹⁵ HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 5., rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 98-99.

⁹⁶ HENDRYCH, D., op. cit. sub 95, s. 102-103.

⁹⁷ SLÁDEČEK, V., op. cit. sub 44, s. 165.

⁹⁸ PRŮCHA, P., op. cit. sub 50, s. 302.

⁹⁹ KOPECKÝ, M., op. cit. sub 35, s. 182.

¹⁰⁰ Kupříkladu se jedná o nařízení vlády, kterými se vyhláší chráněné krajinné oblasti dle § 25 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

abstraktně-konkrétní či konkrétně-abstraktní, přičemž rozlišení tkví v tom, zda je určení adresátů a předmětu regulace abstraktní či konkrétní.¹⁰¹ Smíšený správní akt je tak kombinací abstraktního správního aktu a konkrétního správního aktu a dá se říci, že tyto dvě formy správní činnosti se překrývají, přičemž vytvářejí prostor pro smíšený správní akt. O abstraktnosti a konkrétnosti, potažmo o teoretické distinkci těchto pojmů, jsem již pojednal.

2.3.1 Smíšené správní akty – konkrétně-abstraktní správní akty

Tento druh smíšených správních aktů má konkrétně vymezený předmět regulace a abstraktní vymezení adresátů. Nutno podotknout, že se nezdá blíží individuálnímu správnímu aktu, avšak rozpoznání a rozřazení těchto dvou forem do vymezení adresátů není takovým problémem, jelikož abstraktní vymezení adresátů je na rozdíl od konkrétního (jmenovitěho) vymezení v individuálním správním aktu zřejmé na první pohled.

Komplikace rozlišení přicházejí v momentě porovnání konkrétního a abstraktního předmětu regulace, přičemž právě tento definiční znak bude určujícím kritériem pro mimořádná opatření vydávaná dle VeřZdrav v další kapitole. Níže proto detailněji rozpracuji kritéria, která pomohou v rozlišení toho, zda je předmět regulace konkrétní či abstraktní.

Prvořadé je prostorové kritérium, které se týká toho, zda je předmět regulace omezen na jeden individuální a jedinečný skutkový stav a tento je definován prostorem. Prostor může být vymezen např. konkrétním určením pozemku, stavby, ale může se týkat i prostor pod povrchem (vymezení těžebního prostoru) či nad povrchem (vymezení vzdušného prostoru).¹⁰²

Otázkou je, zda je přímý vztah mezi velikostí prostoru a mírou konkrétnosti předmětu regulace. Podle Hejče a Bahýľové toto nehraje roli a velikost prostoru je spíše subsidiárním prvkem. Důležitějším faktorem je poměr mezi územní působností daného správního orgánu, který správní akt vydal a rozsah vymezeného prostoru v předmětu regulace. Pakliže se tyto dva prvky zcela překrývají, zásadně nejde o konkrétní předmět regulace a nezáleží na rozsahu

¹⁰¹ HEJČ, D., BAHÝĽOVÁ, L., op. cit. sub 11, s. 7.

¹⁰² HEJČ, D., BAHÝĽOVÁ, L., op. cit. sub 11, s. 24.

území. Ke konkretizaci prostoru dojde až v momentě, kdy správní orgán ve vydaném správním aktu určí rozsah prostoru pouze k části území ve své působnosti.¹⁰³

Dalším kritériem pro určení konkrétně-abstraktního správního aktu je věcné kritérium. Pakliže není předmět regulace určen prostorem, potažmo způsobem uvedeným výše, musí být určen věcí, která bude individuálně vymezena, přitom platí, že může být (a velmi často bude) předmět regulace vymezen prostorově a věcně ve vzájemné souvztažnosti.¹⁰⁴

V neposlední řadě jsou určujícími kritérii už spíše jakási kritéria vedlejší, nadstandardní, která budou pro posuzování konkrétnosti užita až tehdy, pokud ji nebude možno určit po analýze kritérií hlavních. Jsou jimi časové hledisko, které zohledňuje po jak dlouhou dobu je daný akt závazný, nicméně k určení konkrétnosti samo o sobě neslouží. Dále pak hledisko teleologické, tedy zda byl akt vydán *ad hoc*. Kritérium obsahu, jež je monografií jako poslední uváděné, se týká detailnosti a propracovanosti předmětu regulace.¹⁰⁵

2.3.2 Smíšené správní akty – abstraktně-konkrétní správní akty

V případě tohoto druhu smíšeného správního aktu platí, že jsou definiční znaky obrácené, tedy že abstraktně je vymezen předmět regulace a adresáti jsou určení konkrétně, individuálně, a to bez ohledu na jejich počet. Kritéria pro určení, zda se jedná o abstraktně-konkrétní akt, jsou stejná jako v předchozí části o smíšených správních aktech konkrétně-abstraktních, jen samozřejmě v obrácené rovině. Autoři uvádějí, že příkladem abstraktně-konkrétního aktu může být lesní hospodářský plán vydávaný dle § 24 LZ. Lesní hospodářský plán obsahuje závazná ustanovení, ale také ustanovení doporučující. Obecně se jedná o stanovení pravidel pro hospodaření v lese, těžbu či výsadbu a vztahuje se vždy na jednoho konkrétního vlastníka lesa.¹⁰⁶

O tom, že by lesní hospodářský plán byl abstraktním správním aktem, nemůže být řeč, jelikož vlastník je samozřejmě v plánu jmenovitě vymezen.

¹⁰³ HEJČ, D., op. cit. sub 32, s. 832.

¹⁰⁴ HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L., op. cit. sub 11, s. 26.

¹⁰⁵ HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L., op. cit. sub 11, s. 26.

¹⁰⁶ HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L., op. cit. sub 11, s. 27-28.

Současně se ale nejedná ani o individuální správní akt, protože lesní hospodářský plán se dle zmíněného ustanovení LZ vypracovává zpravidla na deset let a jak jsem již výše uvedl, znakem individuálního správního aktu je mj. to, že jeho účelem je jednorázové použití na konkrétní případ. Nicméně je problémem i určení míry abstraktnosti předmětu, a to proto, že les je jakožto prostor vždy konkrétně vymezen, ať už přesným vyjmenováním pozemků, na nichž je zapsán v katastru nemovitostí či svou rozlohou, a tak odpovídá spíše konkrétnímu předmětu regulace, tudíž se nejedná o abstraktní předmět regulace, ale o jeho určité všeobecné vyjádření.¹⁰⁷

Podobný charakter má v LZ i další institut, kterým je rozhodnutí o zařazení lesa do kategorie lesa ochranného (§ 7 LZ) či lesa zvláštního určení (§ 8 LZ). Povinnosti, které plynou z takového určení kategorie, se vztahují pouze na vlastníka lesa, nikoliv na obecně vymezený okruh adresátů, přičemž rozhodnutí je namířeno taktéž proti konkrétně vymezenému předmětu regulace – přesně a určitě definována oblast lesa.¹⁰⁸ Ani v jednom případě tak nepůjde o smíšený správní akt, potažmo o opatření obecné povahy.

Dalším příkladem abstraktně-konkrétního správního aktu by ještě mohlo být rozhodnutí o ceně Českého telekomunikačního úřadu, jak jsem již v podkapitole 1.2 zmínil, nicméně jsem k tomu vyjádřil jisté výhrady.¹⁰⁹

¹⁰⁷ K tomu také viz HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L., op. cit. sub 11, s. 27.

¹⁰⁸ HEJČ, D. *Opatření obecné povahy a lesní zákon*. Správní právo 2012, č. 7, s. 389-390.

¹⁰⁹ HEJČ, D., op. cit. sub 32.

3. Mimořádná opatření v období pandemie Covid-19

V následujícím textu se budu zabývat detailní analýzou mimořádných opatření vydávaných MZ v období pandemie nemoci Covid-19, přičemž právní stav analýzy bude aktuálním ke dni 1. 3. 2022, což je i den, kdy má pozbýt účinnosti Pandemický zákon, resp. jeho ustanovení, která se týkají vydávání mimořádných opatření. Jak jsem již naznačil v úvodu této práce, situace kolem pandemie přinesla mnohé výzvy a kromě jiných již zmíněných a notoricky známých i výzvu právní. Vydávaným mimořádným opatřením MZ je dle § 94a odst. 2 VeřZdrav určena forma opatření obecné povahy, nicméně následná praxe při pandemii ukázala, že mimořádná opatření mají přinejmenším problematickou povahu v tom, že této formě přímo neodpovídají a sama o sobě nemusí být vyhovující.

V první řadě je vůbec otázkou, zda mimořádná opatření jsou opatřeními obecné povahy v materiálním smyslu, tedy zda splňují doktrinálně a teoreticky vymezené znaky, potažmo zda jsou konkrétně-abstraktními či abstraktně-konkrétními smíšenými správními akty jakožto formy správní činnosti, popřípadě které jiné formě správní činnosti odpovídají. V rámci této kapitoly tak budou organicky propojeny závěry z kapitol předchozích. Neméně důležitou otázkou je pak i ústavněprávní charakter vydávaných mimořádných opatření, a to proto, že v dosud nevídané intenzitě omezovala základní práva a svobody všech osob pohybujících se na celém území České republiky, nicméně této otázce z důvodu tématu a předmětu práce nemohu věnovat větší prostor.

S tím, jak se pandemie vyvíjela, tak zákonodárce vyhodnotil, že vydávání mimořádných opatření dle VeřZdrav není tím nejefektivnějším a nejvhodnějším nástrojem pro zvládnání a řízení státu v tomto složitém období. Z právního hlediska se tak dá celá pandemie rozdělit na dvě jasně oddělená období, a to na období před účinností pandemického zákona, a na období po jeho účinnosti, tj. od 26. 2. 2021, kdy byl na vydávaná mimořádná opatření aplikován § 2 Pandemického zákona. Kapitola se bude výhradně týkat mimořádných opatření dle VeřZdrav, jak napovídá název práce, nicméně tam, kde jsem to uznal za vhodné, jsem provedl komparaci s Pandemickým zákonem. V rámci této kapitoly také budou použity závěry ze zprávy o mimořádném interním auditu MZ, kterou jsem získal skrze

žádost o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

3.1 Charakteristika mimořádných opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku dle § 69 VeřZdrav

Mimořádnými opatřeními při epidemii a nebezpečí jejího vzniku jsou taková opatření, jejichž typologii taxativně vymezuje § 69 odst. 1 VeřZdrav, přičemž odst. 2 tohoto ustanovení stanoví, že mimořádné opatření podle odst. 1 nařídí v nezbytně nutném rozsahu a rozhodne o jejich ukončení příslušný orgán ochrany veřejného zdraví a odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek.

Zvláštností je, že zákon zde mluví pouze o “rozhodnutí” a “odvolání proti rozhodnutí”, když daná mimořádná opatření může vydat jak MZ, tak i KHS. Z dikce § 80 odst. 1 písm. g) VeřZdrav zřejmé, že daná mimořádná opatření, která mají celostátní působnost či působnost na území několika krajů, vydává MZ a ve spojení s § 94a odst. 2 VeřZdrav jsou tato mimořádná opatření opatřeními obecné povahy, pakliže se týkají obecně vymezeného okruhu osob. Lze mít ovšem za to, že pokud mimořádné opatření bude vydávat MZ, podmínka obecně vymezeného okruhu osob bude splněna vždy, a to vzhledem k územní působnosti popsané výše. Nicméně lze přisvědčit tomu, že některé správní akty vydávané dle § 69 odst. 1 VeřZdrav budou mít z materiálního hlediska povahu individuálního správního aktu, například mimořádné opatření dle § 69 odst. 1 písm. a), které ukládá *„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“*. V takovém případě ale podle mého názoru budou vydány výhradně KHS, jelikož MZ může mimořádná opatření vydávat výhradně ve formě opatření obecné povahy, jak stanoví § 80 odst. 1 písm. g) VeřZdrav a § 94a odst. 2 VeřZdrav.

MZ není jediným orgánem ochrany veřejného zdraví, který má ze zákona pravomoc vydávat mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku. Z ustanovení § 82 odst. 2 písm. m) lze seznat pravomoc KHS, kdy tato může uvedená mimořádná opatření nařizovat, pakliže k jejich vydání není příslušné MZ, což nastane logicky ve chvíli, kdy se bude potřeba vydání mimořádného opatření

omezovat jen na území správního obvodu KHS či jeho část. Současně v takovém případě bude řízení o vydání mimořádného opatření zahajováno *ex offio*, když § 94 odst. 4 VeřZdrav stanoví, že prvním úkonem v takovém řízení je vydání rozhodnutí, tedy individuální správní akt. Za předpokladu, že by i nařízení KHS splňovalo znak obecně vymezených adresátů, aplikuje se § 94a odst. 2 VeřZdrav a mimořádné opatření bude vydáno ve formě opatření obecné povahy.

Na druhou stranu celou věc komplikuje ustanovení § 85 VeřZdrav. To ve svém odst. 1 stanoví, že mimořádná opatření dle § 69 odst. 1 lze stanovit pro správní obvod KHS nebo jeho část právním předpisem KHS, kterým je nařízení KHS. V uvedeném případě tak půjde o abstraktní akt, proti kterému se z povahy věci nelze procesně bránit. Navíc by se mohlo na první pohled jevit, že, s ohledem na shora uvedené, si může KHS vybrat, zda mimořádné opatření vydá formou nařízení, rozhodnutí nebo opatření obecné povahy, a to s přihlédnutím k tomu, jaká forma pro vydávaný správní akt bude nejlépe odpovídat parametrům skutkového stavu.

Mám za to, že takovýto postup je nevyhovující, a to z toho důvodu, že nařízení KHS, pakliže jej budeme vnímat jako právní předpis, neodpovídá abstraktnímu správnímu aktu, jelikož předmět regulace bude vymezen konkrétně, proto odpovídá spíše smíšenému správnímu aktu, tedy opatření obecné povahy. KHS bude totiž zpravidla takováto nařízení vydávat ve chvíli, kdy nastane událost, jež má ojedinělý, nahodilý a nečekaný charakter, typicky právě pandemie, jinými slovy, půjde o nařízení vydávané *ad hoc*. Povinnosti nařízením stanovené budou cíleně mířit na zvládnutí dané situace, přičemž po jejím zlepšení bude nařízení zrušeno.¹¹⁰ V období pandemie bylo možno pozorovat nařízení KHS, která naplňovala konkrétní předmět regulace na základě kritéria prostorového¹¹¹ či kritéria míry komplexnosti právní úpravy a kritéria teleologického.¹¹²

Dalším podporujícím argumentem pro to, že nařízení KHS není právním předpisem, je skutečnost, že § 85 VeřZdrav byl v zákoně zakotven od jeho přijetí, tedy od roku 2000, na druhou stranu § 94a VeřZdrav byl do zákona vložen novelizací č. 267/2015 Sb, která reagovala (trochu později, ale přece) na zavedení

¹¹⁰ K podobným závěrům dochází i Hejč ve svém článku. Viz HEJČ, D., op. cit. sub. 32, s. 835.

¹¹¹ Nařízení KHS Karlovarského kraje se sídlem v Karlových Varech č. 1/2020 ze dne 8. 9. 2020, č. j. KHSKV 10598/2020/RED-S10, kterým bylo nařízeno mimořádné opatření při epidemii na území části obce Františkovy Lázně.

¹¹² Nařízení KHS Moravskoslezského kraje se sídlem v Ostravě č. 30/2020.

opatření obecné povahy do právního řádu. Na základě těchto skutečností dospívám k závěru, že zákonodárce zřejmě opomněl provést důkladnou novelizaci a existenci § 85 nemusel brát v potaz.

Výše uvedeným tvrzením přisvědčuje i recentní „covidová“ judikatura, která vyslovila závěr, že mimořádné opatření dle § 69 odst. 1 nařízené KHS vydané na základě § 82 odst. 2 písm. m) je opatřením obecné povahy.¹¹³

Otázkou však zůstává, do jaké míry byly závěry citovaných rozsudků v praxi zohledněny. Lze stále nalézt mimořádná opatření KHS, které jsou vydány s odkazem na § 85 odst. 1, odst. 3 VeřZdrav.¹¹⁴ Takovýto postup zjevně odporuje principům dobré správy, právní jistoty a legitimního očekávání, navíc adresáti nejsou poučeni o tom, že je proti takovému „nařízení“, které není abstraktním správním aktem, možná obrana dle § 101a a násl. SŘS. Další otázkou je, zda neměl nadřízený správní orgán, tedy MZ, vydat vnitřní předpis pro KHS, v němž by byly reflektovány závěry soudních rozhodnutí či zda nemělo iniciovat novelizaci VeřZdrav tak, aby nedocházelo k výkladovým obtížím.

Jak vidno, ve vydávání mimořádných opatření existuje jistá „dvoukolejnost“, kdy opatření analogického znění může vydat jak MZ, tak jednotlivé KHS. V dalším textu se ale budu zabývat výhradně mimořádnými opatřeními vydávanými MZ, jelikož těchto byla převážná většina a navazující judikatura se taktéž týká těchto mimořádných opatření až na výjimky, přičemž v období pandemie byla vydávána taková mimořádná opatření, která měla na základě zákona určenou formu opatření obecné povahy.

¹¹³ K tomu viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2020, sp. zn. 5 A 103/2020. V daném rozsudku soud rozhodoval o nařízení Hygienické stanice hlavního města Prahy č. 12/2020 ze dne 18. 9. 2020, č. j. HSHMP 59998/2020, jehož vydáním došlo k uzavření vysokých škol ve správním obvodu tohoto správního orgánu. Zejm. v bodě 6 tohoto rozsudku se soud zabývá zásadou *lex posterior derogat priori*, jelikož zřejmým úmyslem zákonodárce bylo, aby mimořádná opatření vydávaná na základě § 82 odst. 2 písm. m) VeřZdrav byla podřazena pod procesní postup uvedený v § 94a odst. 2 VeřZdrav. Dalším rozsudkem, který hovoří v podobném duchu, je rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2020, sp. zn. 4 As 258/2020.

¹¹⁴ Mimořádné opatření KHS Ústeckého kraje se sídlem v Ústí nad Labem č. 1/2021 ze dne 10. 4. 2021, sp. zn. S-KHSUL 38126/2021, kterým byla mj. omezena výuka ve školských zařízeních v okrese Děčín. Toto nařízení navíc neobsahuje v záhlaví termín „nařízení“, v první větě odůvodnění se o něm mluví jako o „opatření“ a v Čl. III jako o „nařízení“. Pro adresáty je tak přinejmenším zmatečné. Uvedené nedostatky obsahuje navzdory tomu, že citované mimořádné opatření bylo vydáno již v době účinnosti pandemického zákona, který v § 3 odst. 6 stanovuje pro tato mimořádná opatření formu opatření obecné povahy.

3.2 Mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku vydávaná MZ dle VeřZdrav: opravdu opatření obecné povahy?

Vydání mimořádného opatření MZ dle § 80 odst. 1 písm. g) ve spojení s § 94a odst. 2 VeřZdrav, podléhá odlišnému procesu, než jak jej normuje SpŘ v části šesté. Jedná se tak o případ, kdy speciální zákon sám stanovuje proces vydání opatření obecné povahy a část šestá se užije subsidiárně, jelikož VeřZdrav ve svých ustanoveních nevyklučuje užití SpŘ, potažmo užití části šesté SpŘ.

Dané mimořádné opatření ve formě opatření obecné povahy se vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy, přičemž účinnosti nabývají dnem vyvěšení na úřední desce orgánu, který je vydal, a jde tedy výlučně o opatření obecné povahy vydávané *ex offo*.

Při prvním pohledu by se mohlo zdát, že se jedná o „propůjčení formy“, kdy zákonodárce předpokládá určitou a jasně vymezenou činnost, pro kterou stanovuje určitou formu, od které se nelze odklonit a očekává, že správní akt bude splňovat jak formální, tak i materiální znaky určené správní činnosti. Při soudním přezkumu je tak soud stanovením této formy vázán a nemůže ji zvrátit, ledaže by šlo o řízení před ÚS a tento by usoudil, že obsah aktu se od formy odlišuje, přičemž od dané chvíle by se na takovéto akty pohlíželo odlišnou optikou.

Věc nicméně nelze uzavřít pouze odkazem na propůjčení formy, a to z toho důvodu, že převážná většina mimořádných opatření vydávaná MZ¹¹⁵ v období pandemie Covid-19 byla vydána dle § 69 odst. 1 písm. i) VeřZdrav. Takováto mimořádná opatření určují „*zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*“, přičemž mám za to, že takto široké zmocnění není dostatečně konkrétní. Jinými slovy, VeřZdrav ponechává na MZ, aby předmět regulace blíže konkretizovalo ve vydaném mimořádném opatření, a tak nejde o propůjčení formy. Tato problematika bude názorně demonstrována na prvním rozsudku Městského soudu v Praze, který se mimořádných opatření týkal.¹¹⁶

¹¹⁵ Především jde o mimořádná opatření týkající se omezení maloobchodu, volného pohybu, omezení výuky ve školských zařízeních apod. Lze pak nalézt i mimořádná opatření, která byla vydána mj. na základě § 69 odst. 1 písm. d) VeřZdrav, například mimořádné opatření ze dne 1. 4. 2020, č. j. MZDR 14481/2020-1/MIN/KAN, které přikázalo vyčlenit lůžka ve zdravotnických zařízeních na území každého kraje. I přesto je ale v záhlaví posledně citovaného mimořádného opatření stanoveno, že k vydání dochází i na základě § 69 odst. 1 písm. i).

¹¹⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020.

Jak píše Hejč ve svém článku k tomuto citovanému rozsudku, zákonodárce v takovém případě předpokládá, že zákonem vymezený značně abstraktní předmět regulace správní orgán vyřeší ve vydaném aktu tak, že v něm naplní pojmové znaky opatření obecné povahy, k jehož vydání je správní orgán zákonem zmocněn, což znamená, že vydá konkrétně-abstraktní smíšený správní akt, přičemž přesné určení formy vydávaného aktu jakožto opatření obecné povahy právě představuje limitaci abstraktního zákonného zmocnění pro záležitosti, které jsou předmětem regulace tohoto aktu.¹¹⁷

Je zde ovšem ještě další zvláštnost oproti vydávání těchto mimořádných opatření jednotlivými KHS, a sice že VeřZdrav určuje, která vnitřní složka v rámci hierarchického uspořádání MZ mimořádné opatření vydává. Ustanovení § 80 odst. 8 VeřZdrav lze vyložit tak, že mimořádná opatření má vydávat hlavní hygienik jakožto náměstek pro řízení sekce podle zákona č. 234/2014, o státní službě, který vystupuje jako orgán MZ ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví. Tím narážím na možnou, a často v návrzích na zrušení mimořádných opatření namítanou, problematiku, kdy “proticovidová” mimořádná opatření vydával přímo ministr zdravotnictví. VeřZdrav dále přímo určuje některá kritéria, podle kterých je služební místo hlavního hygienika obsazováno, přičemž základním kritériem je vzdělání hlavního hygienika, který musí být lékař se získanou specializovanou způsobilostí. Lze přisvědčit tomu, že ministr je především politická a nikoliv odborná funkce, VeřZdrav tak tímto ustanovením zakládá určitou „pojistku“, že vydaná mimořádná opatření budou (měla by být) minimálně co do odbornosti splňovat určité kvalitativní kritéria.

Ze získané kopie auditové zprávy ale vyplývá, že na tvorbě mimořádných opatření se podílela Sekce legislativy a práva, potažmo náměstek pro legislativu a právo, spolu se Sekcí ochrany a podpory veřejného zdraví, jejímž představitelem je právě hlavní hygienik České republiky, který má v rámci organizační struktury MZ postavení náměstka pro ochranu a podporu veřejného zdraví. Ze zprávy lze seznat, že výrokovou část tvořil úřednický aparát okolo náměstka pro legislativu a právo, zatímco odůvodnění mimořádných opatření zpracovával odborný tým pod vedením hlavní hygieničky. Na základě judikatury je ale zřejmé, že ustanovení § 80 odst. 8 VeřZdrav neznámá, že mimořádné opatření může vydat jen a pouze hlavní hygienik. Je tudíž bez rozdílu, zda jej vydá i ministr zdravotnictví, a to i

¹¹⁷ HEJČ, D., op. cit. sub 56.

s přihlédnutím k tomu, že § 80 odst. 1 písm. g) VeřZdrav stanovuje pravomoc vydat mimořádné opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku přímo MZ, jednání hlavního hygienika tak bude přičitatelné přímo MZ.¹¹⁸

Ještě, než přistoupím k rozboru proticovidových mimořádných opatření, je záhodno poznamenat, že pandemie se “nekorigovala” od začátku skrze mimořádná opatření dle VeřZdrav, nicméně skrze krizová opatření dle krizového zákona, která mají formu usnesení vlády. K překlenutí uvedeného režimu došlo v březnu 2020, kdy usnesení vlády byla zrušena a nahradila je totožně znějící mimořádná opatření vydávaná MZ dle VeřZdrav, která Vláda ČR vzala na vědomí.¹¹⁹ Předmětem prvních soudních rozhodnutí tak mj. bylo, zda se vlastně vyhlášením nouzového stavu prakticky nemění celé fungování právního systému a tím i věcná působnost MZ.

Proti těmto totožně znějícím mimořádným opatřením MZ¹²⁰ byl podán návrh na jejich zrušení, a to dle § 101a SŘS. Pakliže jsem vyslovil, že rozsudek NSS ohledně základní interpretace opatření obecné povahy byl v tehdejší době pilotní, lze to analogicky tvrdit i o tomto prvním “proticovidovém” rozsudku.¹²¹ Nicméně jeho závěry byly částečně změněny rozsudkem NSS.¹²²

Městský soud v Praze konstatoval, že vydaná mimořádná opatření jsou opatřeními obecné povahy, a to z toho důvodu, že je takto přímo označuje zákonodárce v § 94a odst. 2 VeřZdrav. Setrval tak na konstantní judikatuře, a to v tom smyslu, že obecnému soudu nepřisluší úvahy o formě správního aktu tehdy, kdy ji zákonodárce jasně a zřetelně vyjádřil a jediné ÚS může formu zvrátit, pakliže by silně odporovala obsahu. Dále Městský soud říká, že mimořádná opatření splňují právně-teoretické vymezení institutu opatření obecné povahy, na druhou stranu však přisvědčuje, že se podobají právnímu předpisu.

¹¹⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, sp. zn. 18 A 59/2020; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, sp. zn. 18 A 22/2020; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020.

¹¹⁹ K tomu viz usnesení vlády, které překlenulo právní režim vydávaných opatření: usnesení vlády ze dne 23. 3. 2020, č. 127/2020 Sb.

¹²⁰ Jednalo se o mimořádná opatření ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN; MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN a ze dne 26. 3. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN. Protože se jednalo o turbulentní období pandemie, byla tato následně zrušena a nahrazena jinými mimořádnými opatřeními, přičemž navrhovatel žalobu pak dále rozšiřoval, nicméně uvádím alespoň tyto prvotní mimořádná opatření, která nyní při zpětném ohlédnutí skutečně mohou působit jako by byla „šitá horkou jehlou”.

¹²¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020.

¹²² Rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, sp. zn. 6 As 114/2020.

Mimořádná opatření (ta, o něž v řízení byl návrh rozšířen) byla ovšem nakonec zrušena z důvodu, že MZ postupovalo mimo svou věcnou působnost, jelikož v době vyhlášení nouzového stavu je takovéto intenzivní omezení základních práv a svobod pouze v kompetenci vlády, která má vydávat krizová opatření dle krizového zákona, což je podle soudu podpořeno argumentem, že krizový zákon je v postavení *lex specialis* vůči VeřZdrav. Soud považoval za problematické zejména to, že celá moc nad pandemickou situací byla svěřena jednomu orgánu, kterým bylo MZ, a ke zrušení mimořádných opatření se vyjádřil v tom smyslu, že vláda má přijmout odpovídající úpravu na úrovni svého usnesení, nikoliv MZ na úrovni VeřZdrav.

Tento závěr byl ovšem zpochybněn rozhodnutím NSS o kasační stížnosti, jež byla podána MZ. NSS odmítl, že by existoval vztah speciality mezi krizovým zákonem a VeřZdrav, přičemž se nemůže pohlížet na pravomoci orgánu tak, že v „běžném“ stavu je má a v období vyhlášení nouzového stavu je nemá.

Ač byla mimořádná opatření zrušena z jiného důvodu, než kterým je předmět této práce, nic to nemění na tom, že v rámci institutu opatření obecné povahy se stále jedná o zásadní rozhodnutí. S Městským soudem v Praze si v tom, že mimořádná opatření splňují teorii vymezené znaky, dovolím nesouhlasit, jelikož soud se s pojmovými znaky vypořádal nedostatečně a dle mého názoru ne příliš přesvědčivě.

Pakliže budeme přistupovat k opatření obecné povahy jako konkrétně-abstraktnímu aktu, není pochyb o tom, že abstraktní v prvku vymezení adresátů mimořádné opatření skutečně je. Dotýká se osob, které jsou vymezené druhovými znaky, ať už se jedná o všechny občany a osoby pohybující se na území ČR (mimořádné opatření, jež omezovalo volný pohyb osob) nebo ať se jedná například o osoby podnikající (mimořádné opatření omezující maloobchod a služby). Na problém lze ovšem narazit v momentě určení konkrétnosti předmětu regulace.

MZ vydávalo mimořádná opatření s celostátní působností. Takováto působnost vydaného správního aktu se přímo překrývá s působností správního orgánu (MZ), který jej vydal. Pro připomenutí uvádím - pakliže se překrývá místní působnost vydaného aktu s místní působností, zpravidla se nejedná o konkrétní předmět regulace. Městský soud konkrétnost předmětu regulace spatřuje v tomto: „[...] se jedná o široký předmět zákazu, stále platí, že je

konkrétně definován a stanoví pravidla chování v pevně stanovených situacích. [...] konkrétnost lze spatřovat i v tom, že cílem napadených opatření obecné povahy je ochrana před konkrétním nebezpečím v podobě Covid-19 [...]”.¹²³

I přesto, že lze přisvědčit tomu, že vymezení povinností v napadených mimořádných opatřeních je vcelku podrobně stanovena, nelze pominout právě problematiku územní působnosti mimořádných opatření, jež mají blíže právním předpisům, respektive vyhláškám. Navíc si soud v citovaném i protiřečí, když připouští, že se jedná o široké vymezení předmětu.¹²⁴ Je ale zvláštní, že soud nijak neprovedl test mimořádného opatření z hlediska jeho obsahu více, právě skrze kritérium územní či věcné. Poté by logicky dospěl k tomu, že mimořádné opatřením těmto kritériím nevyhovuje.¹²⁵

Také citace předešlých soudních rozhodnutí v předmětném rozsudku Městského soudu v Praze ohledně opatření obecné povahy naznačují, že soud pochopil danou věc tak, že se jedná o propůjčení formy. Jak jsem ale již výše uvedl, mimořádná opatření vydaná dle zmocnění v § 69 odst. 1 písm. i) VeřZdrav nepředstavují propůjčení formy, nýbrž zákonodárce očekává, že abstraktní zmocnění v tomto písmenu bude MZ konkretizováno ve vydaném mimořádném opatření, pro které určuje formu opatření obecné povahy. Na základě této linky má MZ povinnost, aby mimořádné opatření splňovalo materiální znaky opatření obecné povahy, což, na základě mnou výše uvedených důvodů, zjevně nesplňuje.

Tento závěr je podle mého názoru podpořen i NSS, který vyslovil, že pravomoc vydávat mimořádná opatření dle § 69 odst. 1 písm. i) VeřZdrav je „zbytková“ agenda, nicméně pakliže MZ postupuje podle tohoto ustanovení, nemůže „si usmyslet“, že bude takto regulovat jakoukoliv představitelnou lidskou činnost, ale má „pouze“ pravomoc „zakázat nebo nařídit jen takové ,další určité‘ činnosti, které jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření“, přičemž obdobnost

¹²³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020.

¹²⁴ Před tím, než VeřZdrav určoval mimořádnému opatření, které bylo vydané MZ, formu opatření obecné povahy, jednalo se o rozhodnutí MZ, které bylo doručováno adresátům veřejnou vyhláškou.

¹²⁵ Podle Hejče je to způsobeno zejména tím, že si Městský soud v Praze nesprávně určil výchozí stav pro přezkum mimořádných opatření. Viz HEJČ, D., op. cit. sub 56.

předmětu regulace v takovémto mimořádném opatření musí být posuzována „z hlediska povahy takové činnosti a jejího vztahu k účelu právní úpravy“.¹²⁶

K další podpoře tohoto závěru musím poukázat na odlišné stanovisko ústavních soudců Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře k usnesení ÚS ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20. Ač rozbor tohoto usnesení provádím níže, považuji za vhodné zařadit do této části názory v odlišném stanovisku vyjádřené, jelikož se váží k podkapitole právě řešené, nikoliv až k podkapitole řešící ústavněprávní aspekty.

Výše uvedení ústavní soudci připomínají skutečnost, že i přesto, že § 69 odst. 1 písm. i) obsahuje celkem abstraktní předmět regulace, tak to neznámá, že „by bylo [MZ] oprávněno nařídit či zakázat cokoli si zamane“. Obecnější textaci zmocnění, jež následuje po konkrétnějších výrazech, je nutné vykládat restriktivně. MZ tak má nařídit či zakázat typově obdobné činnosti, které jsou vyjádřené v písm. a) až h), „tedy tak, že se obecné výrazy vztahují pouze na jevy charakterově odpovídající tomu, co bylo konkrétněji vymezeno“, přičemž ÚS poukazuje na to, že kompetencí k nařízení zákazu volného pohybu osob bez rozdílu na celém území ČR dle § 69 odst. 1 písm. i) MZ nedisponuje. Tento závěr je podpořen tím, že podle čl. 4 odst. 1 Listiny lze povinnosti stanovit toliko na základě zákona a pakliže MZ nedisponuje pravomocí omezit volný pohyb na celém území ČR, je to povinnost stanovená mimo zákonné zmocnění. V konečném důsledku by pak mohla jediná (!) osoba v České republice omezovat základní lidská práva – ministr zdravotnictví.¹²⁷

Městský soud v Praze se tak měl podle mého názoru zabývat mimořádnými opatřeními spíše z hlediska toho, co může být jejich obsahem, pakliže jsou vydána dle § 69 odst. 1 písm. i) VeřZdrav, a kde leží hranice toho, že zmocnění MZ pro jejich vydání je už překročeno, pokud MZ ve vydaném mimořádném opatření zákazy a nařízení dostatečně nekonkretizuje a omezí víceméně cokoliv.

Za zmínku ale stojí také závěry rozsudku na poli procesního práva, a to konkrétně s přípuštěním změny návrhu ve chvíli, kdy předmět řízení odpadl

¹²⁶ Rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, sp. zn. 6 As 114/2020, zejména body 144-150. Rozsudek NSS přitom zrušil výroky rozsudku Městského soudu v Praze, kterými byla mimořádná opatření zrušena.

¹²⁷ Usnesení ÚS ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, viz především s. 37-40, které představují část odlišného stanoviska řešící mimořádná opatření MZ.

(mimořádná opatření byla zrušena a nahrazena jinými, o které byl poté návrh rozšířen) a nejsou splněny podmínky řízení.¹²⁸ Soud konstatoval, že nová mimořádná opatření se svou povahou, jakožto i omezeními základních práv a svobod a odůvodněním, velmi podobají mimořádným opatřením již zrušeným, a proto v daném případě došlo k zásahu do základních práv a svobod navrhovatele analogickým způsobem. Na druhou stranu posouzení již zrušených mimořádných opatření odmítl pro nepřípustnost, jelikož nelze rušit již jednou rušené a správní soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy nemůže vyslovit nezákonnost zpětně.¹²⁹ Soud pak zvažoval i jiné možnosti efektivní obrany navrhovatele proti těmto zásahům, ovšem dospěl k závěru, že právě podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a SŘS je nejpriléhavější a jakožto orgán soudní moci musí ochranu navrhovateli poskytnout. Městský soud v Praze dle mého názoru naprosto přesně vystihl podstatu zásahu do základních práv a svobod zmíněnými opatřeními, když říká, že *„respekt k základním právům a svobodám totiž musí platit v čase ‚normálním‘ i ‚mimořádném‘, [příčemž] bude ochrana tohoto práva pod ochranou soudní moci, neboť není a nemůže být jiný orgán demokratického státu, který by omezení základních práv přezkoumal, [jelikož] tato ochrana nemůže být pouze iluzorní, tj. psaná v zákonech, ale musí být též reálná.“*¹³⁰ Nadto soud dodává, že napadená mimořádná opatření jsou svou povahou spíše právní předpisy, ovšem stále se jedná o opatření obecné povahy. Jelikož tato mimořádná opatření jsou z hlediska jejich zákonnosti povolány posuzovat soudy ve správním soudnictví a ve správním soudnictví není striktně vyjádřen zákaz rozšířit návrh, podporuje i tato skutečnost argumentaci soudu ohledně přípuštění změny návrhu. Tento závěr byl NSS v rámci rozhodování o kasační stížnosti proti tomuto rozsudku potvrzen.

Závěrem je skutečnost, že se opravdu nejedná o propůjčení formy, nýbrž MZ musí v mimořádném opatření dle písm. i) vymezit činnosti obdobné těm, které jsou zmíněné v písm. a) až h). K mimořádným opatřením dle písm. i) musí přistupovat tak, že zmocnění v tomto písmenu uvedené určuje předmět regulace

¹²⁸ Tuto situaci je ale nutné odlišovat od situace, kdy jsou mimořádná opatření nahrazena jinými, ovšem ta stávající nebyla těmi novými či jiným způsobem zrušena a pouze pominuly jejich účinky. Taková mimořádná opatření nadále formálně existují a není nutné návrh měnit, jelikož předmět řízení stále existuje.

¹²⁹ Pandemický zákon už pravomoc soudu vyslovit nezákonnost mimořádného opatření zpětně zakotvuje.

¹³⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020.

poměrně abstraktně, tudíž je právě na MZ, aby jej konkretizovalo v mimořádném opatření. Podpůrným argumentem je i fakt, že písm. i), které vymezuje obecné zmocnění, následuje až po zmocněních konkrétnějších, a tudíž i z tohoto důvodu je nutné v mimořádných opatřeních vydaných dle písm. i) omezovat typově obdobné činnosti a aktivity. Mimořádné opatření pak aspoň bude v rámci věcného kritéria splňovat znak konkrétnosti předmětu regulace co do věcného kritéria, na druhou stranu problematika územního kritéria zůstává.¹³¹

K analogickému názoru dochází i pozdější judikatura z druhé covidové „vlny“: „[...] *odpůrce na základě uvedeného zmocňovacího ustanovení [může] vydat toliko takové mimořádné opatření, jež je svým rozsahem, charakterem a intenzitou srovnatelné s opatřeními předvídanými výslovně v předchozích písm. a) – h) ustanovení § 69 odst. 1 [VeřZdrav].*“¹³² Obecné zmocnění v písm. i) je nutné za všech okolností zkrátka vykládat ústavně konformně a vydané mimořádné opatření nesmí překračovat mantinely naznačené v předchozích písmenech ustanovení § 69 odst. 1 VeřZdrav. Ono postupné „řazení“ možných omezení v tomto ustanovení dává smysl a má to svůj účel, protože pokud MZ nenalezne vyhovující zmocnění v písm. a) až h), využije písm. i), ke kterému „sáhne“ až tehdy, kdy už právě nebude zbylí. Zákonodárce tak dal MZ možnost, aby reagovalo na jedinečné a proměnlivé situace – zmocňuje jej k užití nástrojů, které budou efektivní podle uvážení MZ, ovšem i to musí mít jisté hranice. Současně i judikatura z období roku 2021 přisvědčuje závěrům výše zmíněným. Jak řekl NSS ve svém rozsudku, „*ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví tedy rozhodně nelze chápat jako zmocnění odpůrce přijmout taková opatření, která leží mimo rámeček vymezený v písmenech a) až h) tohoto ustanovení zákona*“.¹³³ Názor, že MZ nemůže vydat dle písmena i) mimořádné opatření, které vybočuje z mantinelů stanovených písmeny a) – h), pokračoval i v dalším roce pandemie.

¹³¹ Hejč dále také podotýká, že je vůbec otázkou, zda mimořádná opatření vydaná dle § 69 odst. 1 písm. a) až h) mají podobný charakter, jako mimořádná opatření vydávaná podle písm. i), jelikož předmět regulace je v těchto typech mimořádných opatření konkrétněji specifikován. Zřejmě tak v případech mimořádných opatření dle písm. a) až h) půjde o propůjčení formy, jelikož i § 80 odst. 1 písm. g) stanoví, že mimořádné opatření vydává MZ tehdy, pokud je nutné upravit předmět regulace celostátně. Srov HEJČ, D., op. cit. sub 56.

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

¹³³ Rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2021, sp. zn. 6 Ao 22/2021. V daném případě řešil NSS mimořádná opatření, která omezovala činnost provozoven stravovacích služeb spočívající v tom, že MZ preventivně zakázalo přítomnost veřejnosti v těchto prostředích. Mimořádné opatření bylo vydáno na základě § 69 odst. 1 písm. b).

Mimořádnými opatřeními se kromě soudů soustavy správního soudnictví zabýval i ÚS, jehož judikatura přináší další – a potřebný – vhlad do rozpracované problematiky. Podaná ústavní stížnost směřovala mj. proti mimořádným opatřením vydaným dle § 69 odst. 1 písm. i). ÚS konstatoval, že tato mimořádná opatření jsou opatřeními obecné povahy z toho důvodu, že je tak označuje zákon a tuto určitě stanovenou formu nelze prolomit. Pokud by totiž byla forma prolomena a mimořádná opatření by byla označena jakožto abstraktní správní akt (vyhláška), znemožnilo by to velkému okruhu adresátů právo na přezkum tohoto aktu. Současně ÚS vyslovil, že opatření obecné povahy představuje „opatření“ dle § 72 odst. 1 písm. a) ZÚS, nicméně k řešení této otázky viz podkapitolu 3.4.¹³⁴

Je tedy vidět, že ÚS nesdělil k posouzení mimořádných opatření dle VeřZdrav nic nového, ovšem proto, že ústavní stížnost směřovala nejen proti mimořádným opatřením, nýbrž i proti usnesení vlády, byla předmětem přezkumu i otázka, zda je usnesení vlády o krizovém opatření opatření obecné povahy v materiálním smyslu. V této části odůvodnění tak lze nalézt argumentaci, kterou je možné analogicky aplikovat na mimořádná opatření dle VeřZdrav, a to z toho důvodu, že mimořádná opatření byla svým obsahem obdobná obsahu usnesení vlády o krizovém opatření. Mám tak za to, že nastavený přezkum v případě usnesení vlády měl být aplikován rovněž i na mimořádná opatření (k důvodům níže).¹³⁵

Krizový zákon označuje krizové opatření vlády jakožto rozhodnutí. Jelikož oba přezkoumávané akty měly obdobný obsah, což kritizoval předtím již Městský soud v Praze, který na tomto postavil svou argumentaci pro zrušení mimořádných opatření, ÚS naopak konstatuje, že dotčené usnesení vlády materiální hledisko opatření obecné povahy nespĺňuje, a to z několika důvodů.

Především vidí problematičnost právě v tom, že územní působnost usnesení vlády byla celostátní, a tedy prostorové kritérium neodpovídá konkrétnosti předmětu regulace. Dále nebyly předmětem regulace konkrétně vymezené záležitosti, protože jejich vymezení odpovídalo spíše abstraktnímu charakteru. V poslední řadě se zabývá tím, že se krizové opatření vztahovalo bez

¹³⁴ Usnesení ÚS ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

¹³⁵ V daném případě šlo o usnesení vlády o přijetí krizového opatření ze dne 15. 3. 2020 č. 215 pod č. 85/2020 Sb. Tomuto usnesení vlády obsahově odpovídá mimořádné opatření MZ ze dne 23. 3., sp. zn. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN. Oba akty omezovaly volný pohyb osob. V rámci citovaného usnesení se jedná především o bod 34 a násl. Ke shodnému závěru také dochází Hejč ve svém článku. HEJČ, D., op. cit. sub 56.

výjimky na všechny osoby pohybující se na území ČR, jde tak o „*absolutní obecnost adresátů*“, přičemž konstatuje, že pojmové znaky opatření obecné povahy naplněné nejsou a usnesení vlády o krizovém opatření tak není opatřením obecné povahy.

ÚS tak podrobil materiálnímu přezkumu akt vydávaný vládou, nicméně z hlediska budoucího vývoje to jaksi dle mého názoru postrádalo smysl ve chvíli, kdy takovému přezkumu nebyla podrobena i mimořádná opatření, jelikož celá pandemie od určitého data začala být „řízena“ právě mimořádnými opatřeními (vyjma omezení v případě státních hranic). Z tohoto důvodu měla být mimořádná opatření zkrátka přezkoumána stejně jako usnesení vlády, protože jsou to právě mimořádná opatření, kterým je ze zákona přidělena forma opatření obecné povahy a je na pováženu, zda z materiálního hlediska opravdu opatřeními obecné povahy jsou, navíc přezkum usnesení vlády v tom, zda nejde o opatření obecné povahy, byl možná zbytečný (viz níže). Považuji tedy za jistý deficit uvedeného usnesení skutečnost, že mimořádná opatření víceméně neprošla žádným testem, který by osvětlil jejich povahu z materiálního hlediska.

Usnesení bylo předmětem mnoha odlišných stanovisek dle § 14 ZÚS. Kromě již výše citovaného odlišného stanoviska považuji za důležité zmínit i některá další. Velmi přínosné je odlišné stanovisko ústavního soudce Vladimíra Sládečka, který podotýká, že přezkum usnesení vlády o krizovém opatření vůbec neměl být proveden, a to proto, že „*vláda vůbec opatření obecné povahy přijímat nemůže*“¹³⁶, jelikož na činnost vlády nelze vztahovat SpŘ. Vláda je totiž vrcholný orgán výkonné moci, tím pádem řídí a usměrňuje celou činnost orgánů výkonné moci, proto nedisponuje nástroji a pravomocemi jí podřízených správních úřadů. Je tedy nasnadě konstatovat, že takovýto přezkum měl být aplikován právě na mimořádná opatření MZ, nikoliv na usnesení vlády.

Při úvahách o tom, proč ÚS nepodrobil mimořádná opatření MZ materiálnímu přezkumu, a to navzdory tomu, že dotčené usnesení vlády o krizovém opatření bylo obsahově téměř stejné jako mimořádné opatření o omezení volného pohybu, což ostatně sám uvádí ÚS v bodě 53 citovaného usnesení, docházím k tomu, že jedním z důvodů, který určoval argumentační linii a úvahy, je, již dříve v „prvotním“ nálezu o opatření obecné povahy vyjádřený, princip *in dubio pro libertate*. Pokud by mimořádná opatření byla podrobena

¹³⁶ Usnesení ÚS ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

stejnému testu materiálního hlediska jako usnesení vlády, logicky by ÚS musel dojít k tomu, že nesplňují pojmové znaky opatření obecné povahy a pakliže by byla forma mimořádných opatření prolomena proto, že tyto neodpovídají pojmovým znakům opatření obecné povahy, adresáti by prakticky ztratili efektivní obranu proti nim skrze soustavu správních soudů, jelikož by je šlo přezkoumat pouze v řízení o kontrole norem dle § 64 a násl. ZÚS.¹³⁷

Je sice pravdou, že úvahy soudu o prolomení formy aktu stanovené zákonodárcem jsou zúženy. Jak jsem ale již popsal v podkapitole 1.3, je to právě ÚS, který onu formu prolomit může, pokud jí obsah vydaného aktu neodpovídá, jelikož „*možnost přezkumu otázky, zda ten který akt materiálně je či není opatřením obecné povahy, zůstává Ústavnímu soudu vždy otevřena*“.¹³⁸ Současně zvrácení formy určené zákonodárcem ÚS jednou provedl.

ÚS tak vlastně implicitně přiznal, že mimořádná opatření svým obsahem neodpovídají pojmovým znakům opatření obecné povahy, ale za opatření obecné povahy je i tak považuje, respektive jsou opatřeními obecné povahy, protože to stanoví § 94a odst. 2 VeřZdrav a pakliže by došel k názoru, že mimořádná opatření jsou spíše abstraktním správním aktem, připravil by tak adresáty o možnost soudní obrany. Zásadně tak bude ústavní stížnost proti mimořádnému opatření přípustná jedině tehdy, pokud stěžovatel vyčerpá všechny možnosti procesní obrany v soustavě správního soudnictví. Pakliže bude ústavní stížnost podaná v momentě, kdy adresát „neprošel“ správním soudnictvím, bude ústavní stížnost odmítnutá, a to pro nepřipustnost.¹³⁹ V průběhu rozhodování ÚS o mimořádných opatřeních se ovšem vyskytly odlišné názory ohledně toho, z jakého důvodu ústavní stížnosti směřující proti mimořádným opatřením odmítat, dokonce došlo i ke změně judikatury. Aby ovšem nedocházelo ke směřování

¹³⁷ V podobném gardu pak na usnesení ÚS navazuje i NSS, který konstatuje, že pokud by závěr o formě mimořádných opatření byl odlišný, mimořádná opatření by se dostala mimo možnost soudního přezkumu a jednalo by se o případ porušení ústavního principu odepření spravedlnosti. Viz rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2020, sp. zn. 6 As 88/2020.

¹³⁸ Nález ÚS ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11. K této citované větě se ÚS sám v „covidovém“ usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, v bodě 39 vrací.

¹³⁹ Nutno poznamenat, že „odmítavých“ usnesení je valná většina. Ovšem vyskytly se případy, kdy byla ústavní stížnost odmítnuta pro nepříslušnost ÚS. K tomu trefně poukázali ústavní soudci Vojtěch Šimíček a Tomáš Lichovník v odlišném stanovisku k usnesení ÚS ze dne 26. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 16/20. ÚS je totiž zásadně příslušný k projednání ústavní stížnosti proti opatření obecné povahy, ale to až za předpokladu, že stěžovatel vyčerpá všechny prostředky procesní obrany ve správním soudnictví a ústavní stížnost podá proti rozhodnutí NSS.

výkladu správněprávního a ústavněprávního, viz k řešení této otázky a dalších ústavněprávních aspektů podkapitolu 3.4.

Nicméně v další judikatuře jakoby se uvedený závěr o přezkumu materiálního hlediska opatření obecné povahy z předchozího usnesení vytratil, když ÚS říká, že „*mimořádná opatření [MZ] naplňují všechny znaky opatření obecné povahy, konkrétně: 1) vnější závaznost, 2) obecné, resp. druhové (generické) vymezení adresátů, 3) konkrétnost předmětu regulace, 4) absenci přidělení jiné formy nebo vyloučení postupu podle části šesté správního řádu.*“¹⁴⁰ S takovýmto závěrem nemohu souhlasit, a to jak z důvodu nekonzistentnosti takového závěru, tak především proto, že mimořádná opatření, jak bylo shora řečeno, všechny pojmové znaky opatření obecné povahy zkrátka nesplňují, což sám ÚS v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 implicitně potvrdil, navíc i sami ústavní soudci ve svých odlišných stanoviscích tento závěr ne zcela přijímají. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/20 není blíže jasné, proč vlastně mimořádné opatření splňuje pojmové znaky opatření obecné povahy. Jedná se o pouhé konstatování a ÚS dále nevysvětluje, co ho vedlo k tomu, že mimořádná opatření absolutně bez výjimky splňují všechny uvedené pojmové znaky.

Mimořádná opatření dle § 69 odst. 1 písm. i) VeřZdrav tedy podle mého názoru nesplňují materiální znaky opatření obecné povahy jakožto formy správní činnosti. V takovém případě je nutné položit si otázku: Jaké formě správní činnosti mimořádná opatření odpovídají? V případě podrobení mimořádných opatření analýze z hlediska jejich obsahu docházím k tomu, že se materiálně nejedná o opatření obecné povahy, ale ani o právní předpis, tedy abstraktní správní akt. Mimořádné opatření je zvláštní kombinace obou forem správní činnosti. Zhodnocení znaků mimořádného opatření se znaky opatření obecné povahy už bylo provedeno, a tak je ještě na pořadu pokus o zhodnocení mimořádných opatření z hlediska znaků abstraktního správního aktu, ovšem i v takovém případě je nutné konstatovat, že znaky abstraktního správního aktu nejsou splněny “do puntíku”, a to nejen v otázce materiální, ale také formální. Nejlépe se zmíněné zhodnocení znaků demonstruje na mimořádných opatřeních omezujících volný pohyb osob.

¹⁴⁰ Usnesení ÚS ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, viz především bod 38 citovaného usnesení. Stejný názor byl pak zaujat v usnesení ÚS ze dne 26. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 16/20, zde se jedná o bod 10.

V případě předmětu regulace je jistě tento znak spíše abstraktního charakteru. Mimořádná opatření regulují obecné aktivity a chování, které nejsou více specifikovány a v podstatě zasahují všechny myslitelné životní situace. Jedná se tak o obecná pravidla, která jsou definována formou zákazů a příkazů. Navíc tvrzení, že předmět regulace měl abstraktní charakter, přisvědčuje i skutečnost již výše vyjádřená, a sice že mimořádné opatření mělo působnost celostátní, která se kryla s územní působností jeho tvůrce. Ovšem tyto příkazy a zákazy byly nařízeny v souvislosti s řešením konkrétního problému - pandemie. Jak bylo výše zmíněno, právě vydání správního aktu *ad hoc* zase na druhou stranu svědčí spíše ve prospěch opatření obecné povahy, protože vydání zákona k řešení konkrétní situace *ad hoc* v zásadě není naplnění požadavku obecnosti zákona. Abstraktnost předmětu regulace je tedy někde na pomezí smíšeného a abstraktního správního aktu.

Na druhou stranu složka abstraktnosti adresátů podle mého názoru svědčí jednoznačně ve prospěch abstraktního správního aktu a to i přesto, že abstraktní vymezení adresátů je rovněž jedním z pojmových znaků opatření obecné povahy. Mimořádné opatření se vztahovalo na všechny osoby bez rozdílu, výjimka ze zákazu volného pohybu byla udělena pouze těm, jejichž zaměstnání se bez určité intenzity pohybu neobejde či je jejich činnost z nějakého důvodu neodkladná. Na první pohled je tak nasnadě konstatování, že je to znak opatření obecné povahy, nicméně problematická je v tomto případě skutečnost, že omezeny na volném pohybu byly všechny osoby na celém území České republiky, tedy šlo o absolutní obecnost adresátů, což je opět spíše znakem právního předpisu.

Zásadním problémem se závěrem, že mimořádné opatření je právním předpisem, je však nezpochybnitelná otázka zmocnění, což je problematika formálního charakteru. Jak totiž stanoví čl. 79 odst. 3 Ústavy, ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy (podzákoné předpisy), jsou-li k tomu zákonem zmocněny. VeřZdrav ovšem nic o tom, že by bylo ministerstvo zmocněno k vydání mimořádného opatření ve formě právního předpisu (vyhlášky), neříká. To je samozřejmě základní problém, který nelze opomíjet a pokud by MZ vydalo mimořádné opatření jako vyhlášku, soud by došel skrze algoritmus přezkumu hned v prvním kroku k závěru, že MZ nemá pravomoc k vydání právního předpisu v této věci, protože mu chybí zákonné zmocnění. Připomenu zde opět

prvotní rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 14 A 41/2020, jelikož při projednávání návrhu na zrušení zmíněných mimořádných opatření právě MZ odkazovalo na to, že mimořádná opatření jsou “právní předpisy sui generis”, z tohoto důvodu jsou tak vyloučeny ze soudního přezkumu. Tato argumentace, pochopitelně pro MZ výhodná, byla soudem odmítnuta, ač konstatoval, že mají mimořádná opatření k právnímu předpisu blíže, nicméně zmocnění VeřZdrav určuje mimořádným opatřením formu opatření obecné povahy.

Závěr o tom, že mimořádné opatření je z materiálního hlediska právním předpisem je platný jedině tehdy, kdy bude mimořádné opatření takto posuzováno izolovaně, tedy bez zhodnocení kontextu ohledně jeho formy vydání ještě před účinností SpŘ, potažmo novelizací VeřZdrav, která formu opatření obecné povahy pro mimořádná opatření zavedla. Dále tuto konstrukci komplikuje i fakt, že v obecné rovině nelze právní řád a jeho součásti vnímat a posuzovat izolovaně, právě naopak. Proto není možno nebrat ohled na to, že mimořádná opatření dle § 69 odst. 1 byla před novelizací VeřZdrav rozhodnutími MZ, která se doručovala veřejnou vyhláškou. Pro připomenutí zmíním závěry z historické podkapitoly 1.1, kde v minulosti byly za hybridní správní akty označovány právě ty, jejichž doručování je z nějakého důvodu odlišné než doručování “klasické”, tedy konkrétnímu adresátovi. Dále je také nutné brát v potaz ústavněprávní rovinu celého problému. Pakliže VeřZdrav v novelizaci mimořádná opatření jakožto opatření obecné povahy označil, prolomení této formy ÚS by došlo k omezení možnosti soudního přezkumu těchto vydávaných mimořádných opatření.

Z výše uvedených důvodů mám za to, že ač mimořádná opatření “ideálně” neodpovídají z hlediska svého obsahu opatřením obecné povahy, nejsou ani abstraktními správními akty.

Úvahy o tom, zda jsou mimořádná opatření dle VeřZdrav opatřeními obecné povahy, jsou obsaženy v prvotních rozhodnutích soudů. Muselo být totiž určité a srozumitelně vyjasněno, jak se lze proti mimořádným opatřením bránit a o jaký správní akt se tedy vlastně jedná. Zároveň je vidět, že judikatura nebyla od začátku ustálená, ovšem určité přešlapy či nepřesnosti v argumentačních liniích a závěrech se dají tolerovat. Jak plyne z dat citovaných rozhodnutí, soudy rozhodovaly ve velmi krátkém čase, zpravidla kolem 30 dnů ode dne podání návrhu, o záležitostech, jejichž řešení nesledovali pouze účastníci řízení, právnická obec, ale jistě i většina veřejnosti.

Stejně tak i soudy přistupovaly k mimořádným opatřením ze začátku veskrze tolerantněji a vnímaly skutečnost, že MZ, potažmo celá veřejná správa a vláda, byly postaveny před složitou a nikdy neřešenou situací, která se ničemu nepodobala. Trvalo tedy nějaký čas, než začalo docházet k prvním zrušením mimořádných opatření¹⁴¹ na základě vad, které způsobovaly jejich nepřezkoumatelnost, ač znaky nepřezkoumatelnosti nesla mimořádná opatření takřka od svého počátku.¹⁴² K problematice nepřezkoumatelnosti a analýze zrušujících rozsudků viz podkapitulu 3.3.

S tím, jak pandemie pokračovala a soudní moc interpretovala mimořádná opatření, ovšem jistá míra tolerance skončila, když začala být mimořádná opatření rušena, nicméně pořád se nejedná o tak velký počet zrušených mimořádných opatření jako v případě rušení/vyslovení nezákonnosti mimořádných opatření dle Pandemického zákona. Soudy rovněž přihlédly i k tomu, že o pandemii jsou dostupné relevantnější vědecké informace než na začátku první „vlny“ a také že vývoj pandemie lze (s určitými odchylkami) namodelovat a začaly klást na mimořádná opatření vyšší nároky.¹⁴³ S rušením mimořádných opatření nastává další problematika opatření obecné povahy, nicméně už se nejedná o pojmové znaky, jelikož úvahy o formě mimořádného opatření nebyly na pořadu dne a byly vyjasněny, ale náležitosti, konkrétněji o odůvodnění vydaných mimořádných opatření.

3.3 Procesněprávní hledisko mimořádných opatření – odůvodnění jakožto základní náležitost

V úvodních kapitolách této práce byly rozebrány především hmotněprávní aspekty opatření obecné povahy, které jsou východiskem pro analýzu, zda byla

¹⁴¹ Některá mimořádná opatření byla sice zrušena Městským soudem v Praze rozsudkem ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020, nicméně proti rozsudku byla podána kasační stížnost a NSS rozsudkem ze dne 16. 2. 2021, sp. zn. 6 As 114/2020 rozhodl tak, že rozsudkem Městského soudu v Praze částečně zrušil, přičemž toto zrušení se týkalo právě výroků, které zrušovaly mimořádná opatření. Čistě první zrušující rozsudek v případě mimořádných opatření vydaných MZ byl proto až rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, sp. zn. 18 A 59/2020.

¹⁴² Srov. první mimořádné opatření MZ, které zakazovalo volný pohyb všech obyvatel, přičemž odůvodnění se omezuje na dvě věty. Mimořádné opatření ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN.

¹⁴³ Ovšem nároky soudu v případě rozhodování o návrhu dle § 101a SŘS jdou ruku v ruce s nároky navrhovatelů, když soud je v tomto řízení vázán návrhem a jeho námitkami.

povaha mimořádných opatření vyřešena s alespoň co největším ohledem jak na ústavní konformitu, tak na doktrinální vymezení opatření obecné povahy. Některá mimořádná opatření vydaná MZ dle VeřZdrav ovšem začala být po létě 2020 správními soudy rušena, a to z důvodů procesněprávních, zejména kvůli nedostatečnému odůvodňování, které je základní náležitostí opatření obecné povahy nejen v momentu jeho vydání, ale již od momentu zveřejnění jeho návrhu. Jelikož mimořádného opatření MZ dle VeřZdrav je dle § 94a odst. 2 VeřZdrav vydáno bez řízení o jeho návrhu, tedy je vydáno *ex offio*, přičemž nabývá účinnosti dnem vyvěšení, budu se v následující podkapitole krátce zabývat výhradně odůvodněním, jelikož standardní procesní postupy v tomto případě chybí. Současně také bude text doplněn o závěry kopie auditové zprávy MZ. V souvislostech se tak pokusím popsat, proč mimořádná opatření trpěla (a stále i v letech 2021 a 2022 trpí) nepřezkoumatelností.

Odůvodnění tvoří logické propojení s první částí mimořádného opatření, která stanovuje práva a povinnosti, a vysvětluje (mělo by) úvahy a postupy, kterými se řídil správní orgán při jeho vydání. Obecně lze na odůvodnění opatření obecné povahy vztáhnout postuláty, které jsou kladeny na odůvodnění individuálního správního aktu dle § 68 odst. 3 SpŘ.¹⁴⁴ Odůvodnění opatření obecné povahy vydaného dle části šesté SpŘ má však odlišné parametry od odůvodnění mimořádného opatření dle VeřZdrav. Zásadním rozdílem je, jak již bylo zmíněno, skutečnost, že při vydání mimořádného opatření se neuplatní úprava dle § 172 SpŘ. Zatímco odůvodnění opatření obecné povahy dle SpŘ bude obsahovat kromě úvah a důvodů vydání především vypořádání orgánu s připomínkami a rozhodnutí o námitkách, v mimořádném opatření dle VeřZdrav nic takového nelze nalézt.

Protože je mimořádné opatření vydáno v případě určitého předem nepředpokládaného nebezpečí, které je proměnlivé, a jde tedy o opatření obecné povahy vydané bezodkladně, musí MZ v mimořádném opatření uvést důvod, pro který jej vydalo. V takovém případě mám za to, že je nutné, aby takové důvody byly jasně, srozumitelně a určitě vysvětleny, spolu s uvedením, proč bylo užito právě mimořádného opatření a zda došlo ke zvážení všech okolností, zda je mimořádné opatření s to naplnit sledovaný cíl včetně úvahy, zda není možné užít

¹⁴⁴ HEJČ, D. In: POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D., op. cit. sub 23, s. 830. Zdroj: www.beck-online.cz.

prostředku, který zasáhne do sféry adresátů v co nejméně intenzivní míře. Navíc by nedostatečné odůvodnění zavdávalo relevantní obavě, že se orgán (MZ) dopouští svévole či nerozhoduje kompetentně, na druhou stranu je ovšem podle mého názoru zcela vyloučeno, že by snad MZ nebo jiný orgán státní moci v době pandemie byť i z části zavdával obavám, že jeho činnost úmyslně směřuje k porušování principů demokratického právního státu. Akcent na přesvědčivé a důkladné odůvodnění je pak podpořen i skutečností, že mimořádné opatření (opatření obecné povahy obecně) je určeno neurčitému počtu adresátů a nikoliv pouze jednomu konkrétně vymezenému adresátu v případě individuálního správního aktu.

Jak ostatně poznamenal Městský soud v Praze, pakliže vydání mimořádného opatření leží na uvážení MZ, přičemž MZ současně na základě abstraktního zmocnění v § 69 odst. 1 písm. i) stanovuje rozsah omezení a určitý způsob jejich realizace, je nutné trvat na tom, aby mimořádné opatření bylo přezkoumatelné. To znamená, že při takovém stupni diskreční pravomoci musí být o to více mimořádné opatření odůvodněno a podloženo relevantními a přesvědčivými argumenty, proč bylo přistoupeno k jeho vydání a proč byly stanoveny určité povinnosti nebo výjimky z nich.¹⁴⁵

I přesto, že se na proces vydání mimořádného opatření neuzije úprava vydání opatření obecné povahy dle SpŘ, je stále nutné mít na paměti, že náležité odůvodňování výstupů veřejné správy je možné vyvodit z demonstrativního výčtu zásad jejich činností dle části první SpŘ, transparentnost, proporcionalita, zdrženlivost a přesná argumentace je rovněž obsahem pojmu „dobrá správa“. V neposlední řadě by správní orgány měly kalkulovat kromě právní problematiky i s určitým sociologicko-psychologickým prvkem, a sice že nedostatečné odůvodňování může vést (a koneckonců i do určité míry vedlo) k tomu, že adresáti budou pociťovat k vydávajícímu orgánu averzi, nebudou chtít stanovené povinnosti dodržovat, přičemž ve výsledku může orgán ztratit důvěru a svou autoritu, což může vyústit i v nedůvěru vůči státním orgánům jiným.

Na tomto místě lze připomenout první tři mimořádná opatření, která byla zrušena rozsudkem Městského soudu v Praze, sp. zn. 14 A 41/2020, přičemž tato dotčená mimořádná opatření v části odůvodnění obsahují několik vět. Městský

¹⁴⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, sp. zn. 18 A 59/2020. Především viz bod 141 citovaného rozsudku.

soud se ale v daném případě nezaobíral odůvodněním. Zrušení některých mimořádných opatření z důvodu nepřezkoumatelnosti nastalo až na podzim roku 2020.

Prvním rozsudkem, jenž se týkal mimořádných opatření v době pandemie vydaných dle § 80 odst. 1 písm. g), § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 VeřZdrav, bylo zrušeno mimořádné opatření, které se týkalo povinnosti adresátů zakrytí dýchacích cest rouškou, přičemž toto mimořádné opatření bylo zrušeno z důvodu nedostatečného odůvodnění.¹⁴⁶

Městský soud konstatoval¹⁴⁷, že je již nadále neudržitelný stav, kdy MZ při vydání nových mimořádných opatření prakticky “kopíruje” odůvodnění těch dříve vydaných, navíc pandemie v době podzimu 2020 byla ve fázi, kdy sice stále hrozilo určité nebezpečí pro veřejné zdraví, na druhou stranu ale také byla vyšší informovanost ohledně pandemie, a tak se dal i přesněji modelovat její vývoj, tudíž není možné přistupovat k nedostatečnému odůvodňování tolerantněji než v „první vlně“ pandemie. Soud vytkl především skutečnost, že odůvodnění mimořádného opatření obsahuje tvrzení, která nejsou podložena žádnými daty, resp. že je odůvodnění vnitřně rozporné a nepřesvědčivé. Rovněž snaha MZ o dodání podkladů k odůvodnění až v průběhu řízení byla soudem odmítnuta. Bylo poukázáno na to, že činnost správního soudu nemá nahrazovat činnost veřejné správy.¹⁴⁸

Ač tedy odůvodnění zrušeného mimořádného opatření na rozdíl od mimořádných opatření vydávaných v začátcích epidemie obsahovalo detailnější analýzu epidemie a zjednodušené popsání účinnosti nošení ochrany dýchacích cest, byly tyto závěry podepřeny odkazy na webové stránky vědeckých časopisů, ovšem tyto byly v cizím jazyce a některé z nich nešly již v době rozhodování soudu otevřít. Dalším pochybením MZ bylo, že nijak nezohlednilo závěry

¹⁴⁶ Jednalo se o mimořádné opatření ze dne 17. 9. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-35/MIN/KAN a mimořádné opatření ze dne 19. 10., č. j. MZDR 15757/2020-37/MIN/KAN. Městský soud v Praze zrušil pouze jedno z nich, a to druhé jmenované.

¹⁴⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, sp. zn. 18 A 59/2020.

¹⁴⁸ Postoj Městského soudu v Praze nebyl vždy takto striktní. V předchozím řízení soud posoudil zákonnost a přezkoumatelnost mimořádného opatření až na základě podkladů, které MZ v řízení před soudem dodalo. Mám ovšem za to, že tato shovívavost správního soudu byla zapříčiněná tím, že se jednalo o počátky pandemie. To ostatně dokazuje tento úryvek z odůvodnění citovaného rozsudku. „*Na mimořádná opatření vydaná v době epidemie jistě nelze mít přepjatě formalistické požadavky [...]*“. K tomu viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020, sp. zn. 10 A 35/2020. Tento rozsudek byl ale následně zrušen rozsudkem NSS ze dne 19. 11. 2020, sp. zn. 8 As 34/2020, a to pro procesní pochybení Městského soudu v Praze.

z předchozích rozsudků, v nichž Městský soud v Praze dával jistý návod či poučení, usměrnění, které, kdyby bylo následováno, by vedlo ke zlepšení kvality odůvodnění vydávaných mimořádných opatření.¹⁴⁹

Na přelomu roku 2020 a 2021 již přistoupilo MZ k důkladnější analýze a k podrobnějšímu odůvodňování vydávaných mimořádných opatření. Lze v jejich odůvodnění nalézt konkrétní data, na základě kterých byly vyhodnocovány např. výjimky ze stanovených povinností, rovněž v mimořádném opatření stanovujícím povinnost nosit ochranu dýchacích cest¹⁵⁰ nechybí uvážení ohledně finančních nákladů pro adresáty. Kritika předchozích mimořádných opatření také směřovala proti tomu, že odůvodnění mimořádného opatření není psáno pouze pro odbornou obec, nýbrž i pro „běžnou“ veřejnost. Citované mimořádné opatření je důkazem toho, že MZ evidentně provedlo revizi a díky soudům se kvalita odůvodnění rapidně zlepšila.¹⁵¹

Ovšem opětovná pochybení vzrostla s vydáváním mimořádných opatření dle Pandemického zákona, který nabyl účinnosti 27. 2. 2021. I přesto, že mimořádná opatření dle Pandemického zákona nejsou předmětem tématu této práce, považuji za vhodné provést alespoň stručnou komparaci v odůvodňování mimořádných opatření dle VeřZdrav a dle Pandemického zákona a zmíním vybraná ustanovení, která odlišují tematiku odůvodňování oproti VeřZdrav.

Problematiku odůvodnění a toho, co má obsahovat, normuje § 3 odst. 2 Pandemického zákona. Zatímco SpŘ na odůvodnění „obecného“ opatření obecné povahy klade stejné požadavky jako na individuální správní akt a další, konkrétnější znaky nestanoví, Pandemický zákon přímo vyjmenovává prvky, které se musí vždy v odůvodnění mimořádného opatření objevit, přičemž se stále vydává formou opatření obecné povahy, jak stanoví § 3 odst. 6 Pandemického zákona.

¹⁴⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, sp. zn. 18 A 22/2020. V daném případě ale nebyla napadená mimořádná opatření soudem zrušena, a to z toho důvodu, že navrhovatelův podaný návrh dle § 101a SŘS trpěl kvalitativním deficitem. Soud vzal také na vědomí, že pokud navrhovatel nebrojil proti povinnosti v mimořádném opatření uložené ani nijak věcně nerozporoval omezování svých veřejných subjektivních práv, je mimořádné opatření přezkoumatelné. Je ovšem důležité vnímat kontext, v němž soud rozhodoval. Jelikož je mimořádné opatření z doby, kdy bylo ještě možné do jisté míry tolerovat skutečnost, že mimořádná opatření nejsou odůvodňována „perfektně“, soud ke zrušení nepřistoupil.

¹⁵⁰ Mimořádné opatření ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN.

¹⁵¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2021, sp. zn. 9 A 124/2020. Následně byl zrušen rozsudkem NSS ze dne 10. 8. 2021, sp. zn. 9 As 50/2021, a to z procesních důvodů.

Odůvodnění mimořádného opatření vydaného dle Pandemického zákona musí tedy obsahovat: analýzu epidemiologické situace onemocnění Covid-19, konkrétní míru rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami, jakožto i přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob. Je nasnadě konstatovat, že zákonodárce do Pandemického zákona inkorporoval závěry z judikatury, která řešila mimořádná opatření dle VeřZdrav a kterou jsem rozebral výše.

Mám za to, že ustanovení alespoň minimálních náležitostí odůvodnění je prospěšné. MZ má jasné parametry, které musí uvést a které musí zvažovat a vyhodnocovat při vydání mimořádného opatření. Současně to však nevylučuje, aby byly na mimořádná opatření dle Pandemického zákona stále kladeny nároky uvedené § 68 odst. 3 SpŘ. Další důležitou novinkou v oblasti odůvodňování je povinnost MZ, aby průběžně přezkoumávalo důvody pro vydání mimořádného opatření. Díky takovéto povinnosti budou mimořádná opatření průběžně aktualizována a bude zohledňován aktuální stav epidemiologické situace, což je jistě vítaná změna, jelikož průběh epidemie je značně proměnlivý a její vývoj ovlivňuje řada faktorů. VeřZdrav žádnou takovou povinnost nestanovil a průběžné přezkoumávání ani není samozřejmě povinností dle SpŘ.

V podstatě je zde přítomná očividná snaha zákonodárce vytvořit prostředí, ve kterém bude zaručeno, že mimořádná opatření dle Pandemického zákona nebudou obsahovat chyby, které byly vytýkány soudy v roce 2020, potažmo v počátku roku 2021, než Pandemický zákon vstoupil v účinnost. To by současně mělo přispět k tomu, že soudy nebudou tolik zahlcovány “covidovou” agendou. Mám však pochybnosti, zda Pandemický zákon přinesl kýžený účinek a zda se zákonodárcem sledovaný cíl podařilo naplnit.¹⁵² Ať už z důvodu toho, že MZ překračovalo meze zmocnění Pandemického zákona¹⁵³, nebo že odůvodňování

¹⁵² Poslanecká sněmovna, VIII. volební období. *Sněmovní tisk 1158/0*. 15. 2. 2021 [online]. Cit. 6. 3. 2022, dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=1158&ct1=0>. Jak se totiž podává z důvodové zprávy k Pandemickému zákonu: „[...] přičemž vzhledem k tomu, že tato opatření mohou mít i celostátní působnost, a tedy celoplošné dopady, mohla by být zpochybňována jejich legitimita vzhledem ke způsobu jejich přijetí a namítána možnost svévole.“ Smyslem pandemického zákona je současně i úprava a nastavení zákonných mantinelů pro vydávání mimořádných opatření. Současně je konstatováno, že úprava mimořádných opatření dle VeřZdrav „vyžaduje systémovou revizi“. Potřebu systémové revize vcelku dobře ilustruje problematika mimořádných opatření dle VeřZdrav, která vydávají krajské hygienické stanice a která byla rozebrána v podkapitole 3.1.

¹⁵³ K překročení zmocnění viz rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2021, sp. zn. 8 Ao 11/2021.

stále nedosahovalo potřebné kvalitativní úroveň¹⁵⁴, chybovost a problematiku mimořádných opatření především co se týká přijetí a dodržování povinností společností, se bohužel nepodařilo eliminovat, ba dokonce ani snížit. Pandemický zákon zároveň v ustanovení § 13 odst. 4 zavedl možnost vyslovení nezákonnosti mimořádného opatření i po tom, co přestalo být účinné, jinými slovy, Pandemický zákon umožnil soudům, aby vydaly deklaratorní rozhodnutí, což je zásadní odlišnost od řízení dle § 101a SŘS a násl., protože toto obecná úprava tohoto řízení neumožňuje soudu takové rozhodnutí vydat. Navíc § 13 odst. 1 Pandemického zákona zakotvil příslušnost NSS v řízení o návrhu na zrušení mimořádného opatření, které vydalo MZ, v I. stupni. Celá tato konstrukce vyústila v přehlcení NSS, jež musel návrhy na zrušení mimořádných opatření řešit přednostně.¹⁵⁵

Problematické přijímání mimořádných opatření ze strany veřejnosti, jejich legitimitu a úroveň zřejmě ztížila i skutečnost, že v průběhu roku 2021 došlo k četným personálním změnám na MZ, především pak na pozici ministra. Při hledání odpovědi na otázku, proč se ani po vcelku dlouhé době nepodařilo veřejnost přesvědčit, je nutné hledat zdroje těchto chybných postupů zejména v interním prostředí MZ. Kopie zprávy z mimořádného interního auditu je tak určitou, alespoň základní sondou, jak byla zohledňována judikatura a jak se přistupovalo k mimořádným opatřením.

Dle finální auditové zprávy byla analyzována dvě zjištění vysoké míry závažnosti a jedno zjištění střední míry závažnosti. Zjištění střední a vysoké míry závažnosti směřovalo především do interních postupů uvnitř MZ. Bylo tedy konstatováno, že „*chybí metodické nastavení procesů do vnitřních metodických postupů spojených se zpracováváním a vydáváním mimořádných a ochranných opatření v rámci pandemických situací*“¹⁵⁶ a že „*chybí nastavení působnosti v Organizačním řádu MZ pro procesy spojené s vydáváním*“.¹⁵⁷ Třetí zjištění,

¹⁵⁴ K nedostatečnému odůvodňování viz např. rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2021, sp. zn. 3 Ao 3/2021.

¹⁵⁵ Česká televize. Nejvyšší *správní soud je zahlcený stížnostmi. Narůstá počet nevyřízených sporů*, [online]. Cit. 3. 3. 2022, dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3409832-nejvyssi-spravni-soud-je-zahlceny-stiznostmi-narusta-pocet-neyvirizenyh-sporu>.

¹⁵⁶ Zpráva z mimořádného interního auditu k procesu vydávání mimořádných a ochranných opatření vydaných souvislosti s COVID-19 podle zákona č. 94/2021 Sb., Pandemický zákon, ze dne 19. srpna 2021, č. j. MZDR 23323/2021-14/OIA, s. 9.

¹⁵⁷ Zpráva z mimořádného interního auditu k procesu vydávání mimořádných a ochranných opatření vydaných souvislosti s COVID-19 podle zákona č. 94/2021 Sb., Pandemický zákon, ze dne 19. srpna 2021, č. j. MZDR 23323/2021-14/OIA, s. 9.

kteře má intenzitu vysoké míry závažnosti, bude pro účely této podkapitoly zásadního rázu, a sice že „*nebyly respektovány rozsudky Nejvyššího správního soudu v některých oblastech*“.¹⁵⁸

Ze zprávy o mimořádném auditu vyplývá, že MZ nereflektovalo závěry, které NSS ve svých rozsudcích mimořádným opatřením vydaným dle Pandemického zákona vytýkal, zejména pak MZ nedbalo důvodům, pro které je rušil, a následně byla vydána mimořádná opatření, která byla totožného znění jak v části stanovení povinností, tak v části odůvodnění. Zpracovatelé auditu citují mnohé mediální články a rozhovory s osobami působícími uvnitř MZ, nicméně důležitým poznatkem je, že názor MZ se rozcházel s názorem NSS hlavně v otázce rozsahu zmocnění dle § 69 odst. 1 písm. i) VeřZdrav a poté dle § 2 Pandemického zákona. Auditorský tým dotazoval Náměstka pro legislativu a právo, sekce legislativy a práva, aby uvedl důvody, které vedly MZ k tomu, že závěry NSS nerespektovalo a, na první pohled vědomě, vydávalo další mimořádná opatření totožného znění. Náměstek pro legislativu a právo uvedl, že vláda i ministr byli upozorněni na to, že kvalita výstupů neodpovídá požadavkům zákona a v případě podání návrhu zrušení mimořádného opatření bude NSS s největší pravděpodobností zrušeno. K nedostatečnému odůvodňování se náměstek přímo nevyjadřuje, ovšem zmiňuje časové hledisko, kdy nebylo z hlediska překotného vývoje epidemiologické situace možné napsat odůvodnění, které by obstálo. Vláda se rozhodla, že bude riziko zrušení mimořádných opatření akceptovat, a to z toho důvodu, že v dané době (jaro 2021) byl průběh epidemie zdaleka nejhorší od jejího začátku v roce 2020.¹⁵⁹

Jak tedy shrnout tuto podkapitulu? Ač Pandemický zákon stanovuje určité specifčnosti odůvodnění mimořádných opatření, v zásadě jde stále o jeden a ten samý cíl - učinit mimořádná opatření co nejvíce srozumitelné a přesvědčivé, a to za účelem, aby povinnosti v něm stanovené byly pro veřejnost po seznámení se s odůvodněním respektované a dodržované. Vzhledem ke shora uvedenému se to ne úplně podařilo naplnit. Jistá chaotičnost a strohost prvních mimořádných opatření je dozajista tolerovatelná, ovšem pokud i v roce 2021 obsahovala mimořádná

¹⁵⁸ Zpráva z mimořádného interního auditu k procesu vydávání mimořádných a ochranných opatření vydaných souvislosti s COVID-19 podle zákona č. 94/2021 Sb., Pandemický zákon, ze dne 19. srpna 2021, č. j. MZDR 23323/2021-14/OIA, s. 9.

¹⁵⁹ Zpráva z mimořádného interního auditu k procesu vydávání mimořádných a ochranných opatření vydaných souvislosti s COVID-19 podle zákona č. 94/2021 Sb., Pandemický zákon, ze dne 19. srpna 2021, č. j. MZDR 23323/2021-14/OIA, s. 36.

opatření chyby, kvůli kterým musela být soudy, potažmo po účinnosti Pandemického zákona NSS, rušena, není to příliš „dobrá vizitka“, navíc v době tvorby této práce bylo prohlášeno zpětně další mimořádné opatření za nezákonné z důvodu nedostatečného odůvodnění i v roce 2022.¹⁶⁰ Jistě k problémům, se kterými bylo nutné se vypořádat, nepřispěla ani častá výměna ministrů či některé výroky.¹⁶¹ Nezbyvá tak než doufat, že bude v průběhu volebního období 2021-2025 řádně znovelizován VeřZdrav, který by přinesl koncepční a systémovou změnu.

Samostatnou otázkou mimořádných opatření dle VeřZdrav je kromě již výše otevřených i otázka v rovině ústavněprávní. Mimořádná opatření se vzhledem ke své celostátní působnosti dotýkala každého, a tak ještě před závěrem této práce pro celistvost provedu kratší analýzu problematiky omezení ústavně zaručených lidských práv a svobod skrze judikaturu ÚS a další dostupné zdroje.

3.4 Ústavněprávní aspekty mimořádných opatření dle VeřZdrav

Je očividné, že omezení základních lidských práv v době pandemie bylo skrze mimořádná opatření dle VeřZdrav provedeno v široké míře. Osoby pohybující se na území ČR měly uloženy různorodé povinnosti počínaje nošením ochranných prostředků dýchacích cest po omezení volného pohybu, podnikání a vzdělání. Ochranná opatření pak znemožnila vstup cizincům na území ČR či povinnost podstoupit test po příjezdu. Bylo proto jen otázkou času, kdy se problematikou ústavnosti mimořádných opatření začne zabývat i ÚS. V této podkapitole se tak budu snažit poskytnout stručnější pohled na mimořádná opatření optikou ústavního práva. Některá soudní rozhodnutí byla již citována a budou zde opět použita, ovšem to má za následek skutečnost, že soudy povětšinou řešily nejen rovinu správního práva, tedy musely určit, zda se jedná o opatření obecné povahy, ale řešily i rovinu práva ústavního, ač k tomu přímo nejsou

¹⁶⁰ Rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2022, sp. zn. 8 Ao 36/2021. Tento rozsudek ale zrušil mimořádné opatření, které již zavedla vláda, jejíž ministr zdravotnictví v době auditu na MZ nepůsobil. O to více shledávám takovéto pochybení nešťastným.

¹⁶¹ Uvést lze například výrok ministra zdravotnictví Petra Arenbergera, který tvrdil, že je nutné se „dohodnout“ zda se bude preferovat medicínská rovina či „právní čistota“ mimořádných opatření. K tomu viz Novinky. *Arenberger: Setkávání lidí možná ještě omezíme*, [online]. Cit. dne 3. 3. 2022, dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/arenberger-setkavani-lidi-mozna-jeste-omezime-40356555>.

povolány (správní soudy). Ústavní soud se zabýval mimořádnými opatřeními zejména na začátku pandemie, kdy ještě nebyla přesně vyřešena jejich forma, a tak často stěžovatelé uplatňovali ústavní stížnosti, namísto toho, aby se proti mimořádným opatřením bránily skrze soustavu správního soudnictví. Převážná většina rozhodnutí ÚS jsou tedy usnesení, nicméně i tato poskytují jistá vodítka a interpretaci ústavněprávní roviny pandemie.

Ústavnosti mimořádných opatření se i krátce dotkl Městský soud v Praze ve svém prvním rozsudku týkající se mimořádných opatření dle VeřZdrav. Argumentace a celý základ sporu opět tkví v rozsahu zmocnění dle § 69 odst. 1 písm. i) VeřZdrav. Podle Městského soudu v Praze takovéto zmocnění nedává MZ pravomoc omezovat základní lidská práva a svobody v míře, ve které tak činilo svými mimořádnými opatřeními o omezení pohybu osob, podnikání a dalších lidských práv. Činí tak s odkazem na Listinu, která ve svém čl. 4 odst. 2 stanovuje, že: *„Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“) upraveny pouze zákonem.“* Pro soud byl neakceptovatelný způsob výkladu zmocňovacího ustanovení MZ, jelikož na této zbytkové klauzuli nelze založit správní akt, který bude v intenzivní míře omezovat základní práva a svobody.¹⁶² V podobné rázu podotýká i Wintr ve svém článku – tehdejší užívání zmocňovacího ustanovení v § 69 VeřZdrav bylo vykládáno tak, že lze vydáním mimořádného opatření na jeho základě intenzivně a široce omezit zásahy do ústavně zaručených práv a svobod.¹⁶³ Takovýto stav není žádoucí, ať už s ohledem na principy demokratického právního státu či s ohledem na vstřícnost adresátů k těmto aktům.

První rozhodnutí ÚS¹⁶⁴, které se zabývalo mj. mimořádnými opatřeními, tedy zda jsou, nebo nejsou opatřeními obecné povahy, bylo zmíněno již výše, ovšem jeho ústavněprávní rovina nebyla rozebrána. V citovaném usnesení ÚS, kromě již výše zmíněných krátkých úvah ohledně formy mimořádných opatření, vyslovil, že pokud je podána ústavní stížnost cílící na mimořádná opatření vydané MZ dle VeřZdrav, je nutné ji posuzovat jako ústavní stížnost dle § 72 odst. 1 písm. a) ZÚS v tom, že směřuje na „opatření“ uvedené v textaci tohoto

¹⁶² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020.

¹⁶³ WINTR, J. *K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020*. Správní právo, číslo 5-6 z roku 2020, s. 296.

¹⁶⁴ Usnesení ÚS ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

ustanovení.¹⁶⁵ Ovšem další rozhodnutí uvedený závěr zcela převrátilo, nicméně dokladem rozporuplnosti prvotního rozhodnutí ÚS je i skutečnost, že 7 ústavních soudců se rozhodlo podat odlišné stanovisko dle § 14 ZÚS, což svědčí zřejmě o tom, že při hlasování pléna prošlo schválení usnesení velmi těsně. Lze zde tedy pozorovat podobnou nekonzistenci v názorech, jako tomu bylo ze začátku pandemie u správních soudů.

ÚS v dalším usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/20 prakticky změnil judikaturní názor na určitou věc, aniž by odůvodnil a blíže vysvětlil, proč se tak stalo. Není samozřejmě chybné, pakliže soudy změni svůj přístup k určitým otázkám, avšak musí se tak dít jasně a srozumitelně a změna musí být zasazena do kontextu. Citovaný závěr obsažený v tomto usnesení je poukázán pouze tzv. „na okraj“, aniž by se ke změně ÚS blíže vyjadřoval. Současně tato změna názoru vede také ke zvláštní absurditě, jelikož podle citovaného názoru (z usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/20) je mimořádné opatření ve formě opatření obecné povahy přezkoumatelné ve správním soudnictví, ale v momentě, kdy bude proti rozhodnutí NSS o kasační stížnosti podána ústavní stížnost a v petitu této ústavní stížnosti bude navrženo, že má být zrušené i opatření obecné povahy, tak ji ÚS v části o opatření obecné povahy odmítne, a to pro nepříslušnost, přičemž rozhodnutí soudu přezkoumá. Prakticky by tak došlo k tomu, že by ústavní stížnost, kterou bude napadáno mimořádné opatření (opatření obecné povahy obecně), nikdy nebyla před ÚS meritorně projednávána, přičemž to často v době pandemie bude právě ono mimořádné opatření (opatření obecné povahy), kterým bude zasaženo do základních práv a svobod, ovšem samozřejmě mohou být v rozporu s ústavním pořádkem i opatření obecné povahy obecně.

Takovýto výklad je nejen striktně gramatický, ale především se ÚS stranil své role jako orgánu ochrany ústavnosti, jelikož v demokratickém právním státě musí být přezkoumatelný jakýkoliv akt veřejné moci, který může zasáhnout do základních práv a svobod jeho adresátů.¹⁶⁶ I přesto, že výše nastíněná situace není v žádném případě přijatelná, natož pak ideální a ústavně konformní, je zvláštní, že

¹⁶⁵ Tento závěr byl zpochybněn a změněn v usnesení ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, které říká, že „opatření obecné povahy nelze považovat za opatření podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, zvláště pak tehdy, dostal-li se pojem ‚opatření‘ do zákona o Ústavním soudu pod vlivem rakouské právní terminologie, která jím v zásadě rozuměla konstitutivní správní rozhodnutí.“ Kromě usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, byl tento závěr v rozporu i s usnesením ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 12/20.

¹⁶⁶ Srov. odlišné stanovisko ústavních soudců Vojtěcha Šimíčka, Jaromíra Jirsy, Pavla Šámala a Kateřiny Šimáčkové k usnesení ÚS ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20.

i v dalším usnesení ÚS došlo k odmítnutí ústavní stížnosti z důvodu nepříslušnosti, tedy ÚS se řídil podobnými úvahami jako v případě usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/20.¹⁶⁷

Tento závěr byl napraven až později, a to vydáním dalšího usnesení, v němž ÚS konstatuje, že navzdory názoru vyjádřenému v usnesení Pl. ÚS 11/20 nelze tento dále následovat, protože by to jinak vedlo „*k vytvoření zvláštní kategorie vrchnostenských aktů aplikace práva, které by nepodléhaly (alespoň potenciálnímu) přezkumu [ÚS]*“. ÚS tak došel k tomu, co podotýkali předtím ústavní soudci ve svých disentech a vrátil se k ústavně konformnímu závěru.¹⁶⁸ K projednání mimořádného opatření (opatření obecné povahy) je tak ÚS zásadně příslušný, samozřejmě za splnění předpokladů již výše v této práci uvedených, tedy po vyčerpání všech opravných prostředků ve správním soudnictví, nadto však musí být mimořádným opatřením (opatřením obecné povahy obecně) zasaženo do ústavně zaručených lidských práv a svobod, jelikož jak ÚS konstantně judikuje, není další „instancí“ soudní moci, ale zvláštním orgánem ochrany ústavnosti.

Smyslem těchto slov není snad posměch nebo kritika vůči ÚS. Spíše se snažím o ilustraci toho, o čem jsem mluvil v úvodu této práce, a sice že nejen veřejná správa byla postavena před novou a nikdy nepoznanou situací, ale stejně tak i soudy. Jak je zřejmé z citací usnesení ÚS, rozhodovalo se v řádech maximálně několika týdnů a vývoj byl přinejmenším překotný, což platí jak pro epidemiologickou situaci, a tedy zdravotníky, tak pro veřejnou správu a soudy. Skutečnost, že velká část prvotních usnesení byla předmětem mnoha odlišných stanovisek ústavních soudců, ukazuje, že při rozhodování panovaly různé názory, které se pak z části v pozdějších usneseních staly přijatými. Naštěstí dává ZÚS právo vyjádření odlišného stanoviska, díky kterému se lze dozvědět poznámky k argumentační lince většiny pléna, zejména pak ale právě odlišné pohledy, jež mají velkou váhu nejen u odborné veřejnosti, ale mohou ovlivnit i další plenární rozhodnutí, která navazují na podobnou problematiku a vahou argumentace přesvědčit zbytek pléna ke změně názoru.

¹⁶⁷ Usnesení ÚS ze dne 26. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 16/20.

¹⁶⁸ Usnesení ÚS ze dne 9. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 19/20, konkrétněji viz bod 36 citovaného usnesení.

Následující rozhodnutí ÚS se již netýkaly mimořádných opatření dle VeřZdrav, ale především usnesení vlády o nouzovém stavu, případně jejím krizovým opatřením. Zásadním sporem tedy bylo, zda na základě zmocnění v § 69 odst. 1 písm. i) VeřZdrav může MZ omezovat takto široce ústavně zaručená lidská práva. Jak se z této podkapitoly, ale i z podkapitoly 3.2. podává, MZ vnímalo zmocnění tím způsobem, že může omezit takřka cokoliv, a to skrze správní akt, který vzniká pouze uvnitř tohoto jednoho orgánu. Střet takového postupu a kritických názorů vyústil v řadu soudních rozhodnutí, které usměrnily výklad více do ústavně konformní roviny – tedy že dané neurčité zmocnění ve VeřZdrav nelze vnímat bezbřezě, ale MZ může omezit jen taková základní lidská práva a svobody, které dovoluje omezit zmocnění v § 69 odst. 1 písm. a) – h).

Vždy musí být v takovýchto případech zvažovány dvě věci – omezení základních lidských práv na straně jedné a ochrana veřejného zdraví na straně druhé. Rozhodně nelze souhlasit s tím, že může MZ vydat mimořádné opatření, které může zakázat jakoukoliv činnost či uložit jakoukoliv povinnost. Přikláním se jednoznačně k postulátům plynoucím ze soudních rozhodnutí. Pakliže by totiž soudy přistoupily k výkladu prováděnému MZ, došlo by k tomu, že by zde existoval jakýsi precedens v tom smyslu, že jediný ústřední správní úřad (ministerstvo), může na základě zbytkové klauzule uložit i něco, co vybočuje z bariér zmocnění konkrétnějších. Netvrdím ovšem, že byly v aktivitách ať už MZ nebo vlády přítomny jakékoliv prvky svévole či snad autoritářské tendence, nicméně v krajním případě – především pokud by parlament byl složen ze stran extrémistických či populistických – by mohla nastat situace, která by měla za následek možný deficit principů demokratického právního státu v České republice, a to tak, jak jej můžeme pozorovat v Polsku nebo v Maďarsku. Naštěstí je ale fungující justiční systém právě tím, který představuje pomyslnou „zed“, což ostatně vyjadřuje i čl. 4 Ústavy. Justice ale až na některé výjimky nepostupuje *ex offo*, tudíž její činnost jde i ruku v ruce s občanskou angažovaností a vnímavostí jednotlivců, kteří nejsou lhotejní.

Závěr

V této diplomové práci jsem se co nejlépe pokusil zanalyzovat jak vývoj a chápání institutu opatření obecné povahy, který po téměř dvou dekadách účinnosti SpŘ stále skýtá nevyřešené šedé zóny, tak především mimořádná opatření, která vydávalo MZ v průběhu pandemie onemocnění Covid-19 dle VeřZdrav, a to ve všech jeho rovinách a za použití co možná nejvíce dostupných zdrojů.

Opatření obecné povahy jakožto smíšený správní akt urazilo dlouhou etapu vývoje. Ať už jako nezakotvený institut správního práva ve 20. století, tak jako institut negativně definovaný SpŘ, přičemž za milník, po kterém se na něj bude pohlížet odlišně, by mohla být právě pandemie, která by mohla sloužit jako prostor pro rekapitulaci a případnou revizi či systematickou změnu právních norem v oblasti veřejného zdraví.

Podle mého názoru by také bylo záhodno opětovně zvážit, zda dnes známé formy správní činnosti do budoucna postačují ke zvládnutí podobných nenadálých situací. Vzhledem k tomu, že řada správních činností narůstá nejen v souvislosti s nově přijímanou legislativou, ale i v souvislosti s právem EU, je tato úvaha relevantní. Právě mimořádná opatření dle VeřZdrav, jak vyplývá z předloženého textu, mají problematický charakter. Nejde tak úplně o opatření obecné povahy, protože nenaplnují všechny definiční znaky (kupř. jejich místní působnost se kryje s místní působností vydávajícího orgánu – MZ), na druhou stranu nemůže jít ani o vyhlášku, protože formální vymezení správní činnosti v § 94a odst. 2 VeřZdrav hovoří jasně o formě opatření obecné povahy, přičemž veřejná správa nesmí činit něco, pro co není výslovně zmocněna. Jejich hybridní povaha tak může být východiskem pro další (nejen) akademickou analýzu právě proto, že mimořádná opatření skutečně „nepasují“ do žádné formy, jinými slovy, zákonem stanovená forma neodpovídá obsahu.

Současně také mimořádná opatření odhalila, jak je důležité, aby byla veřejnost obzvláště v krizových situacích (!) důkladně a přesně informována, a to tak, aby nevznikaly pochybnosti o záměrech státní moci. Tím narážím na nedostatečné odůvodňování, které je prodchnuto snad celým obdobím pandemie od počátku do konce. Lze prohlásit, že v České republice nebyla pandemie užita jako nástroj zhoršení stavu demokratického právního státu, ovšem spíše odhalila neduhu, které se veřejnou správou prolínají delší dobu, přičemž vztah k veřejnosti

a jistá „odtrženost“ od okolního světa je symptomatická, což se projevilo v některých mimořádných opatřeních, která – snad v důsledku nedobré legislativní techniky – nedávala smysl.¹⁶⁹

K problematice uplatňování státní moci *secundum et intra legem* dle čl. 2 odst. 3 Ústavy se váže i širší zákonného zmocnění pro veřejnou správu, v daném případě pak rozsah zbytkové pravomoci v § 69 odst. 1 písm. i). Soudní moc správně rozřešila, že MZ nemá oprávnění uložit či omezit jakoukoliv myslitelnou aktivitu či základní lidské právo, nýbrž se musí pohybovat v mezích předchozích zmocnění. Pakliže by byl přijat opačný názor, byl by princip výhrady zákona v čl. 2 odst. 4 Ústavy zbytečný.

Mám za to, že cíle, které jsem v úvodu této diplomové práce vytyčil, se mi podařilo. Kapitoly práce organicky propojují poznatky o opatření obecné povahy, stejně tak jsem se snažil o co nejpřesnější a celistvější obraz mimořádných opatření, která jsem interpretoval především skrze soudní judikaturu a odborné články, nicméně u těch bylo často nevýhodou, že postupně v průběhu psaní ztrácely na aktuálnosti. V budoucnu by si zřejmě práce zasloužila rozšíření, a to o mimořádná opatření vydávaná dle Pandemického zákona. Stručné představení základních rozdílů co do odůvodňování mimořádných opatření dle VeřZdrav a dle Pandemického zákona jsem do textu sice zapracoval, ovšem pokud se zákonodárce rozhodne provést i změnu systematiky VeřZdrav, je to jistě další téma k analýze a „rozpitvání“ nových možností, pro které je ve VeřZdrav prostor.

Období pandemie v letech 2020-2022 citelně poznamenalo celou společnost a především se naskytly nové problémy v rovině právní. Pakliže ponechám stranou průběh pandemie ze zdravotnického hlediska, mám za to, že právní řád v této turbulentní době celkem obstál, především pak obstál demokratický právní stát. Jistě by bylo ze strany veřejné správy záhodno provést zhodnocení vydávaných aktů v průběhu pandemie, navrhnout důkladnější a systematictější novelizace, nicméně zatím jsem takovou aktivitu nezaznamenal, což může být způsobeno mj. současnou mezinárodní situací, která pandemii vystřídala. Doufám však, že se po zklidnění a narovnání stavu veřejná správa k revizi proběhnuté pandemie vrátí.

¹⁶⁹ Mimořádné opatření ze dne 19. 5. 2020, č. j. MZDR 20581/2020-2/MIN/KAN. Citované mimořádné opatření zakazovalo konzumaci potravin a nápojů venku.

Seznam zdrojů

Odborná literatura

- FIALA, Z. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kuwer, 2020
- FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017
- HÁCHA, E., HOBZA, A., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. Brno: Polygrafia, 1932
- HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014
- HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 5., rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003
- HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019
- KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995
- KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019
- POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020
- PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019

Odborné články

HEJČ, D. *Nezákonnost mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví k onemocnění COVID-19 podle MS v Praze: Když obsah překračuje formu.* Soudní rozhledy, 2020, č. 6

HEGENBART, M., EBEL, M. *Stručný přehled vývoje stavebního práva.* Stavební právo, 2015, č. 4, s. 27 [online]. Dostupné z: <https://spolstavprav.cz/bulletin-42015/>

HEJČ, D. *Opatření obecné povahy a lesní zákon.* Správní právo 2012, č. 7

HEJČ, D. *Smíšené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy.* Právník, 2016, č. 10

HENDRYCH, D. *K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu.* Právní rozhledy, 2005, č. 3

KYNCL, L. *Opatření obecné povahy na úseku elektronických komunikací.* Časopis pro právní vědu a praxi, 2009, č. 2, roč. 17 [online]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/issue/view/524>

MIKULE, V. *Nový správní řád je konečně na světě.* Právní zpravodaj, 2004, č. 9

MIKULE, V. *Trampoty s opatřeními obecné povahy.* Právní zpravodaj, 2007, č. 8

MIKULE, V. *Tři poznámky k judikatuře ve správním soudnictví.* Správní právo, 2007

STAŠA, J. *K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech.* Acta Universitatis Carolinae - Iuridica 2, 2020, č. 2

VEDRAL, J. *Opatření obecné povahy.* Správní právo, 2007, č. 6

VOŽENÍLEK, B. *Individuální akty státní správy z hlediska správního řádu.* Správní právo, 1980, č. 1

VOŽENÍLEK, B. *K pojetí a klasifikaci forem správní činnosti.* Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2, 1980

WINTR, J. *K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020.* Správní právo, číslo 5-6 z roku 2020

Soudní rozhodnutí

Usnesení ÚS ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02

Nález ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04

Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005

Usnesení NSS ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007
Rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2007, sp. zn. 5 As 34/2006
Nález ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07
Rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2009, sp. zn. 6 Ao 2/2009
Nález ÚS ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09
Usnesení NSS ze dne 6. 8. 2010, sp. zn. 2 Ao 3/2010
Rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010
Usnesení ÚS ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08
Rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 7 Ao 6/2010
Usnesení NSS ze dne 21. 1. 2011, sp. zn. 8 Ao 7/2010
Nález ÚS ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11
Usnesení ÚS ze dne 29. 5. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1529/12
Usnesení ÚS ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11
Rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2016, sp. zn. 2 As 78/2016
Rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, sp. zn. 5 As 85/2015
Usnesení NSS ze dne 23. 11. 2016, sp. zn. 5 As 255/2016 – 25
Rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2017, sp. zn. 4 As 86/2016
Rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2019, sp. zn. 4 As 276/2019
Usnesení ÚS ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020
Usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 12/20
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020, sp. zn. 10 A 35/2020
Usnesení ÚS ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20
Usnesení ÚS ze dne 26. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 16/20
Usnesení ÚS ze dne 26. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 16/20
Rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2020, sp. zn. 6 As 88/2020
Usnesení ÚS ze dne 9. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 19/20
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, sp. zn. 18 A 22/2020
Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2020, sp. zn. 4 As 258/2020
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2020, sp. zn. 5 A 103/2020
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, sp. zn. 18 A 59/2020
Rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020, sp. zn. 8 As 34/2020
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2021, sp. zn. 9 A 124/2020
Rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, sp. zn. 6 As 114/2020

Rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2021, sp. zn. 3 Ao 3/2021
Rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2021, sp. zn. 6 Ao 22/2021
Rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2021, sp. zn. 8 Ao 11/2021
Rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2021, sp. zn. 9 As 50/2021
Rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2021, sp. zn. 9 A 76/2021
Rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2022, sp. zn. 8 Ao 36/2021

Právní předpisy a další akty orgánů veřejné moci

Listina základních práv a svobod, vyhlášená předsednictvem České národní rady dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.)

Mimořádné opatření KHS Ústeckého kraje se sídlem v Ústí nad Labem č. 1/2021 ze dne 10. 4. 2021, sp. zn. S-KHSUL 38126/2021

Mimořádné opatření ze dne 1. 4. 2020, č. j. MZDR 14481/2020-1/MIN/KAN

Mimořádné opatření ze dne 17. 9. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-35/MIN/KAN

Mimořádné opatření ze dne 19. 10., č. j. MZDR 15757/2020-37/MIN/KAN

Mimořádné opatření ze dne 19. 5. 2020, č. j. MZDR 20581/2020-2/MIN/KAN

Mimořádné opatření ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN

Mimořádné opatření ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN

Mimořádné opatření ze dne 26. 3. 2020 č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN

Mimořádné opatření ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN

Nářízení hlavního města Prahy č. 11/2007

Nářízení Hygienické stanice hlavního města Prahy č. 12/2020 ze dne 18. 9. 2020, č. j. HSHMP 59998/2020

Nářízení KHS Karlovarského kraje se sídlem v Karlových Varech č. 1/2020 ze dne 8. 9. 2020, č. j. KHSKV 10598/2020/RED-S10

Nářízení KHS Moravskoslezského kraje se sídlem v Ostravě č. 30/2020

Rozhodnutí o ceně ze dne 26. 6. 2014, sp. zn. ČTÚ-1 609/2014-611

Usnesení vlády o přijetí krizového opatření ze dne 15. 3. 2020 č. 215 pod č. 85/2020 Sb.

Usnesení vlády ze dne 23. 3. 2020, č. 127/2020 Sb.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké

sněmovny

Verwaltungsverfahrensgesetz BGBI. I 1976 S. 1253, neboli zákon o správním řízení

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Zákon č. 150/2000 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 94/2021, o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19

Ostatní zdroje

Poslanecká sněmovna, III. volební období. *Sněmovní tisk č. 201/0*. 6. 2. 2003 [online]. Dostupné z: <https://public.psp.cz/en/sqw/text/text2.sqw?idd=6278>

PSP. Sbirka zákonů a mez. smluv [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?O=4&T=768>

COUNCIL OF EUROPE. *Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers to member states on the access to information held by public authorities*. 25. 11. 1981 [online]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f7a6e>

Česká televize. *Nejvyšší správní soud je zahlcený stížnostmi. Narůstá počet nevyřízených sporů*, [online]. Dostupné z:

<https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3409832-nejvyssi-spravni-soud-je-zahlceny-stiznostmi-narusta-pocet-nevyrizenych-sporu>

Zpráva z mimořádného interního auditu k procesu vydávání mimořádných a ochranných opatření vydaných souvislosti s COVID-19 podle zákona č. 94/2021 Sb., Pandemický zákon, ze dne 19. srpna 2021, č. j. MZDR 23323/2021-14/OIA Novinky. *Arenberger: Setkávání lidí možná ještě omezíme*, [online]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/arenberger-setkavani-lidi-mozna-jeste-omezime-40356555>