



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného, soudce Jana Kratochvíla a soudkyně Karly Cháberové ve věci

žalobkyně:

zastoupena advokátem Mgr. Davidem Zahumenským,  
sídlem tř. Kpt. Jaroše 3, Brno

proti  
žalované:

**Vláda ČR**  
sídlem nábř. Edvarda Beneše 4, Praha 1

**o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované,**

**t a k t o :**

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

I.

Procesní vývoj

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 11. 4. 2020 domáhala, aby soud určil, že krizové opatření vlády ze dne 30. března 2020 č. 334 vyhlášené pod č. 142/2020 Sb. (dále jen „krizové opatření č. 334“) je nulitní, případně nezákonné. Podáním ze dne 14. 4. 2020 žalobkyně návrh změnila ve smyslu, že požaduje, aby soud určil, že krizové opatření č. 334 bylo nulitní nebo nezákonné.

Shodu s prvopisem potvrzuje Martina Droženová.

Podáním ze dne 24. 4. 2020 žalobkyně opět svůj návrh změnila s tím, že požaduje, aby soud určil, že zásah do práv žalobkyně v důsledku vydání krizového opatření č. 334 byl nezákonný.

2. Usnesením ze dne 29. 4. 2020, č. j. 14 A 45/2020-35, městský soud žalobkyni vyzval, aby ve lhůtě deseti dnů od doručení této výzvy návrh upravila tak, aby z něj bylo zřejmé, čeho se domáhá. V usnesení soud konstatoval následující:

*Podle § 2 soudního řádu správního ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právním fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.*

*Z práve uvedeného ustanovení vyplývá, že soudy ochranu práv poskytují způsobem stanoveným soudním řádem správním. Tento právní předpis taxativně upravuje druhy řízení, v rámci kterých se lze ochrany svých veřejných práv domáhat.*

*Navrhovatelka v návrhu nijak nespécifikuje, jaký návrh podává. Soudu tedy není zřejmé, zda opatření vlády považuje za rozhodnutí správního orgánu a podává žalobu dle § 65 a násl. soudního řádu správního. Nebo zda opatření považuje za opatření obecné povahy a jeho zrušení se domáhá podle § 101a a následujících soudního řádu správního. Případně zda se domáhá ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, který pro ni vyplývá v důsledku předmětného krizového opatření vlády.*

*Tato poslední možnost se jeví z posledního podání navrhovatelky ze dne 24. 4. 2020. Nicméně i v tomto podání navrhovatelka mluví o „napadeném opatření“ vlády (tedy patrně návrhem napadené) a in eventum žádá vyslovení jeho nicotnosti. Pokud tedy navrhovatelka hodlá nyní podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 soudního řádu správního, je třeba, aby z žaloby bylo zřejmé, v čem konkrétně je spatřován nezákonný zásah a musí tomu uzpůsobit petit žaloby.*

*Soud s ohledem na výše uvedené poučuje navrhovatelku o tom, že musí svůj návrh upravit tak, aby dostála podmínkám, které jsou na návrh na zahájení řízení před soudem kladeny soudním řádem správním. Konkrétně musí uvést, návrh na zahájení jakého řízení podává a čeho konkrétně se ve specifikovaném řízení domáhá.*

3. Na tuto výzvu žalobkyně reagovala podáním ze dne 30. 4. 2020, ve kterém uvedla, že po soudu požaduje, aby určil, že zásah do jejích práv v důsledku zákazu vycestování z území České republiky stanoveného krizovým opatřením č. 334 byl nezákonný.
4. V podání ze dne 4. 5. 2020 svou žalobu výslovně označila za „zásahovou žalobu“ a svůj petit upřesnila následovně:

Určuje se, že zásah odpůrce do práv žalobkyně spočívající v zákazu vycestování, k němuž došlo účinkem krizového opatření č. 334, byl nezákonný.

a/nebo

Určuje se, že zásah odpůrce do práv žalobkyně, k němuž došlo účinkem krizového opatření č. 334, když jako přeshraniční pracovník pracující v Německu mohla vycestovat pouze na dobu delší než 21 dní, byl nezákonný.

5. Dle městského soudu z podání žalobkyně po výše uvedené soudní výzvě k úpravě návrhu je nepochybné, že žalobkyně podává žalobu na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 soudního řádu správního. To vyplývá jednak z formulace petitu (určuje se, že zásah byl nezákonný) a jednak z toho, že žalobkyně sama návrh označuje za zásahovou žalobu. Nezákonný zásah žalobkyně spatřuje v účincích krizového opatření žalované č. 334 na svých právech. Toto opatření žalobkyni znemožnilo každodenní cesty přes hranice za prací.
6. Soud tedy o návrhu žalobkyně bude rozhodovat jako o návrhu na ochranu před nezákonným zásahem, tak jak jej formulovala v podání ze dne 4. 5. 2020. Petity formulované žalobkyní dne 4. 5. 2020 jsou zcela jednoznačné a z podání žalobkyně je také dostatečně zřejmá argumentace, v čem a proč spatřuje nezákonný zásah do svých práv. Městský soud tedy nesouhlasí se

Shodu s prvopisem potvrzuje Martina Droženová.

žalovanou, že návrh představuje podání nejasného obsahu. Tento závěr je nakonec podpořen samotnou argumentací žalované, která se zcela relevantně proti návrhu brání.

7. Soud také nesouhlasí s hodnocením žalované, že nepostupoval v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a neodmítl změnu návrhu na zrušení opatření obecné povahy na deklaratorní zásahovou žalobu. Jak vyplývá z výše uvedeného, žalobkyně v této věci nepodala návrh na zrušení opatření obecné povahy. Její původní návrh byl nejasný, a proto jí soud adresoval výzvu ze dne 29. 4. 2020. V dané věci se tedy nejedná o změnu v průběhu řízení ze žaloby na zrušení opatření obecné povahy na žalobu zásahovou.

## II.

### Skutkové okolnosti

8. Žalobkyně v žalobě uvedla následující skutkové okolnosti, které doložila příslušnými dokumenty, jako jsou rodné listy dětí, vysvědčení ze škol, knížka přeshraničního pracovníka, potvrzení o zaměstnání od německého zaměstnavatele, pracovní smlouva a potvrzení německých úřadů o práci žalobkyně v Německu. Žalovaný tyto skutkové okolnosti nerozporoval. Městský soud tedy nepovažoval za nutné provádět dokazování těmito dokumenty při jednání. Soud následující okolnosti považuje za shodná tvrzení účastníků (§ 120 odst. 3 občanského soudního řádu).
9. Žalobkyně je zaměstnána u společnosti ..... Tato obec se nachází ve spolkové zemi Sasko, cca 3 km od hraničního přechodu Rožany. Žalobkyně bydlí v ..... cca 16 km od místa svého zaměstnání.
10. Žalobkyně je samoživitelkou a stará se o dva syny. Jeden ve věku 9 let navštěvuje ZŠ ..... Druhé dítě ve věku 18 let studuje .....
11. Dne 12. 3. 2020 žalovaná usnesením č. 194 vyhlásila na území České republiky podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti“) nouzový stav z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaného jako SARS CoV-2) na území České republiky.
12. V době trvání nouzového stavu žalovaná usnesením ze dne 30. 3. 2020 č. 334 vydala krizové opatření ve smyslu § 5 a 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů. Pod bodem I.2 tohoto krizového opatření vláda zakázala vycestování z území České republiky. Zároveň však stanovila výjimky a zákaz neplatil:
  - a) pro cizince, kteří chtějí opustit Českou republiku za účelem jednorázového vycestování,
  - b) pro občany České republiky, kteří jsou držiteli pobytového oprávnění v jiné zemi a chtějí opustit Českou republiku za účelem jednorázového vycestování do této země,
  - c) pro přeshraniční pracovníky, kteří za účelem výkonu práce překračují státní hranici s Německou spolkovou republikou nebo Rakouskou republikou na dobu delší než 21 dní,
  - d) pro přeshraniční pracovníky ve zdravotnictví, sociálních službách a integrovaném záchranném systému, kteří pravidelně za účelem výkonu práce překračují státní hranici s Německou spolkovou republikou, Rakouskou republikou, Polskou republikou nebo Slovenskou republikou,
  - e) pro přeshraniční pracovníky, kteří pravidelně za účelem práce překračují státní hranici s Polskou republikou nebo Slovenskou republikou,
  - f) pro pracovníky mezinárodní dopravy,
  - g) pro pracovníky servisu kritické infrastruktury,
  - h) pro diplomaty a jiné zaměstnance státu při plnění naléhavých úkolů,

Shodu s prvopisem potvrzuje Martina Drozenová.

i) v naléhavých mimořádných situacích.

13. Toto krizové opatření v souladu s usnesením vlády ze dne 6. dubna 2020 č. 387 platilo do 13. 4. 2020. Od tohoto data bylo krizové opatření č. 334 nahrazeno právě krizovým opatřením č. 387.
14. Zda omezení vycestování pro přeshraniční pracovníky platilo i po 13. 4. 2020 není vzhledem k předmětu žaloby podstatné. Žalobkyně se dovolává nezákonného zásahu způsobeného výlučně důsledky krizového opatření č. 334, tedy od 31. 3. 2020 do 13. 4. 2020.

### III.

#### Argumentace účastníků

15. Žalobkyně v žalobě namítá, že v důsledku krizového opatření nemohla dojíždět do zahraničí za prací a starat se o svou rodinu. Do zahraničí by jako přeshraniční pracovnice mohla vyjet pouze na dobu delší než 21 dní, což však nebylo možné z důvodu potřebné péče o její děti. Toto opatření považuje vůči své osobě za diskriminační, porušující volný pohyb pracovníků v EU a svobodu pohybu. Onemocnění Covid-19 bylo v evropských státech přítomno ve zcela srovnatelné míře. Epidemiologická situace v Německu nebyla jiná. Pro zákaz překračování hranic nebyl tedy důvod.
16. Žalobkyně také argumentuje, že krizové opatření vlády, jakož i vyhlášení nouzového stavu, je opatřením obecné povahy. Poukazuje zároveň na to, že vyhlášení nouzového stavu bylo nezákonné. V důsledku toho nemohla vláda vydávat krizová opatření, neboť tuto pravomoc má pouze v případě řádně vyhlášeného nouzového stavu.
17. Žalovaná navrhuje žalobu odmítnout případně zamítnout. Podle jejího názoru se žalobkyně předně nemůže bránit zásahovou žalobou proti krizovému opatření, které je jiným právním předpisem. K meritu žaloby uvádí, že omezení přeshraničního pohybu bylo přiměřené vzhledem k cíli ochrany veřejného zdraví před rozšiřováním nemoci COVID-19.

### IV.

#### Posouzení žaloby soudem – otázky věcné projednatelnosti

18. Podle § 82 soudního řádu správního každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
19. Soud předně nemá pochyb o tom, že dané krizové opatření je jiným právním předpisem ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) či čl. 95 odst. 1 Ústavy. Tak nakonec u obsahově obdobných krizových opatření opakovaně konstatoval Ústavní soud. Podle něj usnesení vlády, jež bylo vydáno podle § 5 písm. c), § 6 odst. 1 písm. b) a § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona, stanovilo omezení svobody pohybu, jakož i oznamovací či jiné povinnosti osobám nacházejícím se na území České republiky. Část těchto povinností a omezení dopadala na všechny osoby, část z nich jen na osoby, které vstoupily na území České republiky, a část byla adresována jinak specifikovaným subjektům či státním orgánům. Vždy ale šlo o obecnou regulaci, která upravuje svůj předmět a subjekty definičními znaky a vztahuje se na celé území České republiky a na neomezený počet subjektů. Ústavní soud proto rozhodl, že napadené usnesení vlády je právním předpisem (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 20/20 ze dne 16. 6. 2020, bod 13; shodně usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/20 ze dne 5. 5. 2020, bod 19).

Shodu s prvopisem potvrzuje Martina Drozenová.

20. Tato krizová opatření mají tedy dle Ústavního soudu povahu tzv. jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a podléhají přezkumu Ústavním soudem. Obecné soudy jsou pak „ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy oprávněny posoudit soulad krizových opatření se zákonem či mezinárodní smlouvou a eventuálně je při rozhodování neaplikovat“ (usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl.ÚS 8/20).
21. Městský soud se tedy nejdříve musí zabývat obranou žalované, že žalobu je nutno odmítnout, neboť právní předpis nemůže představovat nezákonný zásah.

#### IV.1 Účinky jiného právního předpisu jako zásah

22. Ústavní soud v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/20 ze dne 5. 5. 2020 odmítl ústavní stížnost stěžovatele, který se domáhal právě přezkumu krizového opatření spočívajícího v zákazu vycestování s následujícím odůvodněním:

*22. Vzhledem k tomu, že napadená rozhodnutí vlády měla povahu právního předpisu sui generis, Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu na jejich zrušení, avšak pouze v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu. Stěžovatel by mohl podle § 64 odst. 2 písm. d) a § 74 zákona o Ústavním soudu podat návrh na zrušení napadených rozhodnutí vlády, respektive - s ohledem na to, že již jsou zrušena - na vyslovení jejich neústavnosti [srov. náleze ze dne 27. 2. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/17 (N 33/88 SbNU 457; 69/2018 Sb.)], jen společně s ústavní stížností proti pravomocnému rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci do jeho ústavně zaručených základních práv a svobod, jestliže jejich uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Jen v případě podání takovéto ústavní stížnosti by bylo možné přezkoumat, zda stěžovatelem namítaný zákaz vycestování z území České republiky mohl být přijat na základě § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, jenž umožňuje zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území (a to přestože je zjevné, že tento zákaz může být s ohledem na účel tohoto ustanovení, jímž je řešení krizové situace na území České republiky, stanoven jen ve vztahu k území České republiky, a nikoli ve vztahu k zahraničí). Žádné takovéto rozhodnutí nebo jiný zásah ale stěžovatel nenapadá.*

*23. Stěžovatel svým tvrzením, že mu napadená rozhodnutí vlády zabránila uskutečnit plánovanou cestu do zahraničí, ztotožňuje zásah do svých základních práv a svobod právě s těmito rozhodnutími. Jejich povaha právního předpisu nicméně vylučuje, aby na ně bylo možné nahlížet jako na "jiný zásah" ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť právní předpis není rozhodnutím či jiným zásahem orgánu veřejné moci [např. usnesení ze dne 3. 10. 1996 sp. zn. III. ÚS 246/96 (U 25/6 SbNU 583)]. Pokud se tedy stěžovatel ústavní stížností domáhal přímo zrušení napadených rozhodnutí vlády, jde o návrh na zrušení právního předpisu, k němuž stěžovatel bez splnění podmínek podle § 74 zákona o Ústavním soudu zjevně nebyl oprávněn.*

Obdobný názor Ústavní soud vyslovil i v jiných rozhodnutích (viz např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 13/20 ze dne 5. 5. 2020). Tuto judikatura Ústavního soudu však městský nepovažuje za rozhodnou pro nyní posuzovanou věc ze dvou důvodů.

23. Za prvé, Ústavní soud zde vykládá pojem „jiný zásah“ ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. V nyní posuzované věci je však podstatný výklad pojmu „zásah“ podle § 82 soudního řádu správního. Jde tedy o zcela jiný předpis. Ústavní soud ve své judikatuře citované žalovanou nijak neřešil výklad soudního řádu správního a kompetence správních soudů.
24. Za druhé, se Ústavní soud v této judikatuře věnuje otázce přezkumu krizových opatření. Podle návětí těchto usnesení Ústavní soud rozhodoval o návrzích jednotlivců přímo vůči krizovým opatřením. Nyní podaná žaloba však nesměruje přímo vůči krizovým opatřením, ale vůči účinkům krizového opatření (viz níže).

25. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zastává názor, že správní soudy nemají pravomoc rušit právní předpisy (rozsudek rozšířeného senátu NSS, č. j. 5 As 85/2015-36, bod 35; či rozsudek NSS č. j. 3 Aps 4/2005-65). Nezákonným zásahem nemůže být ani postup, kterým orgán k vydání daného právního předpisu dospěl (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 10 As 228/2018-23, body 7-9).
26. Nejvyšší správní soud se také již zabýval krizovými opatřeními vydanými v rámci nouzového stavu v době pandemie koronaviru. V rozsudku č. j. 5 As 138/2020-91 potvrdil odmítavé usnesení městského soudu ohledně zásahové žaloby takto:

*66. Obstojí rovněž úvaha městského soudu, podle níž stěžovatel netvrdil, že by došlo k zásahu do jeho práv konkrétním, jemu adresovaným úkonem správního orgánu, který by měl povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. (a spočíval případně v postupu takového konkrétního správního orgánu dle krizového opatření vlády č. 76/2020 Sb.), neboť samotné krizové opatření č. 76/2020 Sb. je třeba v souladu s citovanou judikaturou Ústavního soudu považovat za právní předpis, jebož vydání tak pojmově nemůže být nezákonným zásahem správního orgánu. Zásahovou žalobu směřující proti něčemu, co nezákonným zásahem správního orgánu pojmově být nemůže, tedy městský soud po právu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl (k tomu viz městským soudem citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu navazující na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, publ. pod č. 3687/2018 Sb. NSS, který byl následně zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, avšak z jiných důvodů, než které jsou relevantní v nyní posuzované věci).*

27. V rozsudku, č. j. 10 As 166/2020-53 Nejvyšší správní soud uvedl:

*18. Stěžovatel kritizuje městský soud též za to, že nepřipustil změnu návrhu tak, že by se stěžovatel nově domáhal určení nezákonného zásahu spočívajícího v omezení jeho práv původním krizovým opatřením č. 76/2020 Sb. Podle NSS však i zde městský soud postupoval správně. Stěžovatel v podání ze dne 27.4.2020 netvrdil, že by došlo k zásahu do jeho práv konkrétním, jemu adresovaným úkonem správního orgánu, který by měl povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. a spočíval v postupu nějakého správního orgánu dle krizového opatření vlády č. 76/2020 Sb. (srov. též rozsudek 5 As 138/2020, bod 66). Právě naopak, stěžovatelova argumentace v cit. podání ze dne 27.4. 2020 je na hranici srozumitelnosti. Není totiž vůbec jasné, proč se snaží původní návrh rozšířit a jak vůbec původní návrh s novým, nijak neodůvodněným petitem souvisí (což městský soud také správně podotknul). NSS připomíná, že samotné krizové opatření č. 76/2020 Sb. je třeba v souladu se shora cit. judikaturou považovat za právní předpis sui generis. Jeho vydání tak pojmově nemůže být nezákonným zásahem správního orgánu. Stěžovatel se proto ani nemůže pokoušet založit (neexistující) pravomoc správního soudu přezkoumat onen právní předpis tím, že obecně prohlásí, že jím bylo zasaženo do jeho práv, aniž by uvedl jak, kým a kdy.*

28. Městský soud právě zmíněnou judikaturu Nejvyššího správního soudu vykládá tak, že ve správním soudnictví se nelze domáhat zrušení právního předpisu. Tento nedostatek pravomoci nelze obcházet ani zásahovou žalobou, kterou by se žalobce domáhal konstatování rozporu jiného právního předpisu se zákonem. Tímto se nakonec nyní rozhodující senát městského soudu řídil již v rozsudku ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020-11, bod 157, kterým žalovaná argumentuje (více však z tohoto rozsudku k nyní posuzované otázce dovodit nelze).
29. Z této judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že zásahová žaloba vždy vyžaduje, aby existoval konkrétní zásah vůči danému žalobci. Nejsou tedy přípustná tzv. actio popularis, tedy žaloba ve veřejném zájmu, kterou by mohl podat kdokoliv. Aby se pojmově mohlo jednat o zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního musí být přímo zasažena práva daného žalobce. Žalobce musí přesně specifikovat, jak bylo zasaženo přímo do jeho práv, kým a kdy. Dle městského soudu však z této judikatury nevyplývá, že je bezpodmínečně nutné, aby šlo o zásah přímo adresovaný danému žalobci ve formě individuálního právního aktu. Ve zcela výjimečných případech může přímý zásah do práv vyplývat z důsledků právního předpisu.

30. Podle § 82 soudního řádu správního se zásahovou žalobou může u soudu domáhat ochrany každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. Sám zákon tedy rozlišuje zásahovou žalobu na ochranu před zásahem zaměřeným přímo vůči žalobci a zásahovou žalobu na ochranu proti zásahu, který *v důsledku* přímo zasahuje vůči žalobci.
31. Městský soud tak se žalovanou souhlasí potud, pokud argumentuje, že není v jeho působnosti přezkoumat in abstracto zákonnost krizového opatření a toto zrušit. Pouze Ústavnímu soudu náleží pravomoc zrušit jiný právní předpis, je-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem (čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy). Potud je zcela relevantní i výše zmíněná judikatura Nejvyššího správního soudu. V této věci se však žalobkyně nedomáhá zrušení krizového opatření. Domáhá se konstatování, že účinky jím vyvolané vůči ní představovaly nezákonný zásah. Domáhá se tedy konstatování nezákonnosti důsledků krizového opatření. Tento rozdíl je sice jemný, ale dle městského soudu nakonec zásadní.
32. Na jednu stranu je zřejmé, že při posuzování takové žaloby bude muset městský soud hodnotit i zákonnost krizového opatření. To však není na závadu, neboť k tomu zjevně působnost má. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy je soudce při rozhodování vázán pouze zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Úvahy, co se týče souladu krizového opatření se zákonem, mezinárodní smlouvou nebo ústavním zákonem tedy městský soud vést může, ba dokonce musí.
33. Je také zřejmé, že prakticky každý právní předpis aspiruje na vyvolání nějakých důsledků. Nelze tedy jednoduše říci, že se na jednu stranu nelze domáhat cestou zásahové žaloby přezkumu zákonnosti jiných právních předpisů, ale je možno domáhat se přezkumu zákonnosti důsledků, které vyvolávají. Tím by byl fakticky setřen rozdíl mezi těmito dvěma druhy žalobních návrhů. Městský soud je tedy toho názoru, že má-li být umožněn věcný přezkum důsledků jiného právního předpisu na základě zásahové žaloby ve správním soudnictví, je nutno prokázat nějaký bližší vztah mezi žalobcem a tímto právním předpisem, respektive důsledky, které vyvolává. V tomto ohledu městský soud považuje za inspirativní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva.
34. Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) také nemá podle evropské Úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) obecně pravomoc přezkoumávat právní předpisy. To mu však nebrání na bázi individuální stížnosti přezkoumat, zda pro konkrétní osobu právní předpis nevyvolává účinky, které by byly v rozporu s Úmluvou. Činí tak v případě zvláštních okolností, pokud stěžovatel je v důsledku samotné existence právního předpisu nucen upustit od určitého chování, které je pro něj běžné a zároveň nelze po něm oprávněně vyžadovat, aby se vystavil nějaké individuální aplikaci práv vůči němu.
35. Tak tomu bylo například v případě *Dudgeon proti Spojenému království* (rozhodnutí bývalé Evropské komise pro lidská práva ze dne 13. 3. 1980, č. 7525/76), kde se jednalo o zákonný zákaz homosexuálních sexuálních styků. Podle Komise zákon může sám o sobě představovat porušení práva jednotlivce, pokud jednotlivec je přímo dotčen tímto zákonem i bez nějakého konkrétního aktu aplikace práva. V daném případě stěžovatel byl takto přímo dotčen, protože je homosexuál, na kterého se zákaz vztahuje (body 85-86 rozhodnutí).
36. V případě *Open Door a Dublin Well Woman proti Irsku* (rozsudek ze dne 29. 10. 1992, č. 14234/88 a 14235/88, § 44) některé ze stěžovatelek sice nebyly těhotné, ESLP však uznal, že patří do kategorie žen v reprodukčním věku a jako takové mohou být negativně ovlivněny napadaným rozhodnutím vnitrostátního soudu omezujícím přístup žen k informacím o možnosti interrupcí.

37. V případě *S.A.S. proti Francii* (rozsudek velkého senátu ze dne 1. 7. 2014, č. 43835/11) ESLP připustil k věcnému posouzení stížnost na zákaz zahalování obličeje podanou žalobkyní, která byla Muslimka a chtěla si obličej zahalovat z náboženských důvodů. To i když žalobkyně přiznávala, že zákon vůči ní nebyl aplikován, pokutu nedostala a ani nebyla zastavena policií:
- 57 ... Jednotlivec může nicméně namítat, že zákon porušuje jeho práva, i když neexistuje konkrétní případ aplikace zákona ..., pokud je povinen upravit své chování nebo se vystavit riziku, že bude stíhán, nebo pokud je členem skupiny osob, u nichž brozí, že budou přímo ovlivněny daným zákonem (...). Tak tomu je v případě daného zákona u žen, které stejně jako žalobkyně, žijí ve Francii a chtějí z náboženských důvodů nosit celoobličejový závoj. Jsou tedy konfrontováni s dilematem srovnatelným s obdobnými případy, které Soud identifikoval v rozsudcích Dudgeon a Norris.*
38. Naopak ESLP například odmítl stížnost osob muslimského vyznání na zákaz stavby minaretů ve Švýcarsku, neboť neshledal dostatečně silnou vazbu mezi tímto zákazem a stěžovatelem, který nestaví minaret ani neměl v plánu jej v blízké budoucnosti postavit (*Ouardiri proti Švýcarsku*, 65840/09). ESLP opakovaně judikuje, že nelze připustit *actio popularis*. Zdůrazňuje, že postavení oběti porušení Úmluvy nesmí být natolik široké, aby umožnilo podávat stížnosti „prakticky neomezenému počtu jednotlivců“ (*Russian Conservative Party of Entrepreneurs a další proti Rusku*, rozsudek ze dne 11. 1. 2007, č. 55066/00, bod 78). V jiných případech ESLP uvádí, že nebezpečí aplikace sporného zákona vůči stěžovateli nesmí být „pouze hypotetická ale skutečná“ (*Stănescu a Ardeleanu proti Rumunsku*, rozhodnutí ze dne 19. 2. 2002, č. 35441/97).
39. Z judikatury ESLP lze tedy dovodit určitá pravidla, za kterých bude stížnost jednotlivce vůči účinkům zákona připuštěna k meritornímu přezkumu. Podle ESLP musí existovat nějaký užší vztah daného jednotlivce k tomuto zákonu než u ostatních. Ten může být dán tím, že aplikace zákona vůči danému jednotlivci je velmi pravděpodobná, že jednotlivce je příslušníkem úzce definované skupiny, na které pravidlo dopadá, a že přímo na základě zákona musí upravit své chování, aby se nevystavil velmi nepříznivým důsledkům v podobě trestního nebo správního stíhání.
40. Městský soud v nyní posuzované věci neaspiruje na formulaci obecného pravidla, kdy je nutno připustit projednání zásahových žalob na ochranu před účinky podzákoného právního předpisu, zde krizového opatření vlády. Tuto otázku bude muset řešit judikatura správních soudů případ od případu. V nyní posuzovaném případě je dle městského soudu stěžejní následující.
41. Žalobkyně byla přeshraniční pracovnící. Podle čl. I.2 písm. e) krizového opatření č. 334 žalobkyně mohla vycestovat za prací, neboť zákaz vycestování neplatil pro přeshraniční pracovníky, kteří za účelem výkonu práce překračují státní hranici s Německou spolkovou republikou nebo Rakouskou republikou na dobu delší než 21 dní, a zároveň od posledního vstupu na území České republiky uplynulo alespoň 14 dní. Předmětná část krizového opatření regulující přeshraniční pohyb s Německem byla tedy určena přímo jí, jako člence vymezené skupiny osob. Žalobkyně je samoživitelka dvou malých dětí. V důsledku krizového opatření mohla za prací vycestovat, avšak mohla se vrátit až po 21 dnech. V takové situaci u žalobkyně nebylo možno předpokládat, že se dobrovolně vystaví nebezpečí individuální aplikace tohoto právního předpisu vůči ní. To by v jejím případě znamenalo, že by ráno odcestovala do práce, ale večer by jí již nebyl umožněn návrat. V důsledku by se tak její děti ocitly na 21 dní bez jakékoliv péče. Vzhledem k těmto individuálním okolnostem žalobkyně byla zvláště tíživě dotčena předmětnou částí krizového opatření a dle soudu nebylo možné od ní rozumně vyžadovat, aby se vystavila individuální aplikaci krizového opatření. To by v daném případě bylo představováno zásahem policistů na hranici, kteří by žalobkyni nepustili zpět do Česka.
42. Zároveň je podstatné, že aplikace zákazu navrácení dříve než po 21 dnech nebyla v případě žalobkyně pouze hypotetická, ale zcela jistá. V dané době bylo státní hranice možno překračovat pouze na vymezených hraničních přechodech (viz opatření obecné povahy jako příloha usnesení vlády České republiky ze dne 15. 3. 2020 č. 221, o dočasném zavedení ochrany vnitřních hranic



České republiky, jehož účinnost byla prodloužena opatřením obecné povahy ze dne 1. 4. 2020). Na hranicích byly prováděny kontroly všech osob hranice překračujících. Pokud by žalobkyně vycestovala ráno do práce a v ten samý den by se chtěla vrátit do Česka, je prakticky jisté, že by nebyla vpuštěna.

43. Právě uvedené lze shrnout tak, že předmětné ustanovení krizového opatření č. 334 bylo přímo určeno žalobkyni jako člence vymezené skupiny přeshraničních pracovníků v Německu; v případě vycestování by aplikace tohoto ustanovení byla nikoliv pouze pravděpodobná, ale prakticky jistá; z důvodu její rodinné situace nebylo možno od ní rozumně vyžadovat, aby se podrobila individuální aplikaci daného pravidla, tedy nevpuštění zpět do Česka. Dle městského soudu jsou tak dány zcela výjimečné okolnosti, kdy samotné účinky jiného právního předpisu mohou představovat zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního.
44. Žalovaná nicméně dále argumentuje, že žalobkyni jsou k dispozici jiné cesty soudní ochrany. Konkrétně ústavní stížnost nebo žaloba podle § 36 krizového zákona.
45. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/20 ze dne 5. 5. 2020 Ústavní soud odmítl ústavní stížnost stěžovatele, který se domáhal právě přezkumu krizového opatření spočívajícího v zákazu vycestování (relevantní pasáže citované výše bod 22). Podle Ústavního soudu se tedy jednotlivec cestou ústavní stížnosti nemůže domoci přezkumu Ústavním soudem, pokud chybí individuální aplikace daného předpisu vůči takovému stěžovateli. Touto cestou se tedy žalobkyně domoci ochrany nemohla.
46. Podle § 36 krizového zákona je stát povinen nahradit škodu způsobenou právníckým a fyzickým osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními (§ 39 odst. 4) prováděnými podle tohoto zákona. Této odpovědnosti se může stát zprostit jen tehdy, pokud se prokáže, že poškozený si způsobil škodu sám.
47. Tato ochrana tedy míří na náhradu škody. Je pravdou, že v případě skončeného zásahu správní soudnictví neposkytuje obecně jinou ochranu než civilní nárok na náhradu škody. Výsledek soudního řízení správního může být pouze konstatování nezákonnosti zásahu, což může být považováno za způsob imateriální satisfakce. V daném případě však součástí náhrady škody podle § 36 krizového zákona není uznání nezákonnosti postupu. Náhrada škody se poskytuje nezávisle na tom, zda krizové opatření bylo nezákonné či nikoliv. Této imateriální satisfakce se tedy žalobkyně touto cestou domoci nemůže. Navíc v případě, že by krizové opatření stále vyvolávalo účinky, tak v takovém případě krizový zákon již neposkytuje žádnou cestu ochrany před pokračováním účinků krizového opatření. Ani § 36 krizového zákona tedy není alternativní cestou ochrany v případě tvrzených nezákonných účinků krizového opatření.
48. Účinným prostředkem také není postup podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Podle něj Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Žalobkyně totiž není osobou, která může toto řízení zahájit (viz § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a contrario; viz také usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/20 ze dne 5. 5. 2020, kde Ústavní soud tento návrh podaný fyzickou osobou odmítl). Nakonec lze zmínit, že i ochrana v tomto řízení skrze osoby oprávněné jej zahájit se jeví jako čistě iluzorní, pokud Ústavní soud trvá na tom, že přezkoumat může pouze platné a účinné krizové opatření (Pl. ÚS 20/20, body 14-15). To však v situaci, kdy krizová opatření byla v rychlém sledu dnů, či týdnů měněna, je prakticky vyloučeno.
49. Městský soud dodává, že je vázán čl. 4 Ústavy. Podle něj základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci. Žalobkyně namítá porušení svých základních práv. Městský soud nemůže žalobkyni odmítnout věcné projednání její žaloby, pokud je zřejmé, že žádnou jinou účinnou ochranu svého práva žalobkyně nemá. Tím by se dopustil v demokratickém právním státě nepřipustného odepření spravedlnosti. Zajištění účinné ochrany základních práv je základním kamenem demokratického právního státu. Slovy Ústavního soudu je ochrana základních práv a

svobod středobodem fungování demokratického právního státu a z čl. 4 Ústavy je úkolem soudů jim poskytovat ochranu [nález sp. zn. I. ÚS 554/04 ze dne 31. 3. 2005 (N 67/36 SbNU 707); obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.), bod 196].

50. Tyto principy nakonec zastává i Nejvyšší správní soud. Například v rozsudku ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020-44, bod 63 zdůraznil, že i v době nouzového stavu „je třeba dbát na to, aby byla v soudních řízeních chráněna práva účastníků a v maximální míře zachováno jejich právo na spravedlivý proces, zejména pak je třeba chránit práva účastníků řízení v situaci, kdy tvrdí zásah do některého z ústavně zaručených práv a svobod tak, jako ve zde souzené věci (právo na soukromý a rodinný život). V takovém případě je nutné, aby soud volil šetrný výklad hmotněprávních i procesních norem ve snaze zabránit odepření spravedlnosti“.
51. Pokud by městský soud odmítl tuto žalobu, fakticky by tak připustil stav, kdy by žalobkyně neměla v českém právním řádu žádný právní prostředek ochrany proti zásahu do svých základních práv. V úvahu by tak přicházelo pouze podání stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva. To by však bylo zcela v rozporu se základní zásadou vztahující se k systému evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, že ochrana poskytovaná Evropským soudem pro lidská práva je pouze subsidiární. Primární povinností smluvních států je naopak zabezpečit, aby práva a svobody stanovené v Úmluvě byly plně zajištěny na vnitrostátní úrovni (viz preambule k Dodatkovému protokolu č. 15 k Úmluvě, který Česko ratifikovalo dne 18. 3. 2015, nevstoupil však dosud v účinnost). Tento princip je součástí ustálené judikatury ESLP. Například v rozsudku *Paposhvili proti Belgii* velký senát ESLP zdůraznil, že: „Smyslem a účelem Úmluvy, jak je uvedeno v čl. 1, je, že práva a svobody by měly být zajištěny smluvním státem v jeho jurisdikci. Pro mechanismus ochrany zavedený Úmluvou je zásadní, aby vnitrostátní systémy samy poskytovaly nápravu za porušení Úmluvy a ESLP vykonává dozorčí roli v souladu se zásadou subsidiarity“ (rozsudek ze dne 13. 12. 2016, č. 41738/10, § 174).
52. Městský soud tedy ze všech výše uvedených důvodů dospěl k názoru, že žalobu jako celek odmítnout nelze. Za zcela výjimečných okolností, které jsou splněny v nyní posuzovaném případě, mohou účinky „jiného právního předpisu“ představovat zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního.
53. V případě vyhovění žaloby by soud v případě žaloby deklaratorní deklaroval nezákonnost zásahu. V případě žaloby záporní, kdy by se žalobce domáhal ukončení zásahu, by vyhovující výrok měl za důsledek neúčinnost daného jiného právního předpisu či jeho ustanovení na žalobce.

#### IV.2 Pasivní legitimace žalované

54. Žalovaná dále namítá, že není pasivně legitimována, neboť při přijímání krizových opatření nevystupuje jako správní orgán.
55. Podle § 4 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního soudy ve správním soudnictví rozhodují o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu. Správní orgán je legislativní zkratka definovaná v § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního jako orgán moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.
56. Vláda je orgánem moci výkonné (čl. 67 odst. 1 Ústavy). Podle Ústavního soudu vláda v režimu krizového zákona vystupuje a jedná jako orgán krizového řízení (viz § 4 a násl. krizového zákona), což znamená, že je jako orgán veřejné správy oprávněna vydávat rozhodnutí o krizových opatřeních podle § 6 krizového zákona pouze v případě krizové situace (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020, bod 43). Vláda tedy při přijímání předmětného krizového opatření

Shodu s prvopisem potvrzuje Martina Drozenová.

jednala v oblasti veřejné správy. Argumentu žalované, že při přijímání krizových opatření nevystupovala jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 soudního řádu správního městský soud tedy nepřisvědčil.

## V.

## Věcné posouzení žaloby

57. Žalobkyně se žalobou domáhá ochrany konkrétně před dvěma zásahy, jak vyplývá z jí formulovaného petitu (viz bod 4 výše). Za prvé se domáhá určení, že nezákonný je zákaz vycestování z České republiky. Za druhé se domáhá určení, že jako přeshraniční pracovník pracující v Německu mohla vycestovat pouze na dobu delší než 21 dní.
58. Podle ustálené judikatury správních soudů ochrana podle § 82 a násl. soudního řádu správního je důvodná tehdy, jsou-li kumulativně splněny následující podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno (5. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. soudního řádu správního poskytnout (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65).
59. Městský soud se nejdříve zabýval splněním druhé podmínky, tedy zkrácení žalobkyně na jejich právech. Zde soud dospěl k závěru, že v případě prvního petitu žalobkyně ke zkrácení na jejich právech nedošlo. Obecný zákaz vycestování uvedený v čl. I.2 krizového opatření č. 334 se totiž vůči žalobkyni neuplatnil. Vůči ní platila výjimka uvedená v čl. I.2 písm. e), podle které zákaz vycestování neplatil pro přeshraniční pracovníky, kteří za účelem výkonu práce překračují státní hranici s Německou spolkovou republikou nebo Rakouskou republikou na dobu delší než 21 dní, a zároveň od posledního vstupu na území České republiky uplynulo alespoň 14 dní.
60. Žalobkyně jako přeshraniční pracovník překračující hranici s Německem tedy mohla do Německa vycestovat. Pokud žalobkyně svou žalobu odůvodňuje tím, že jí bylo bráněno ve výkonu práce v Německu při současné možnosti starat se o své děti, tak těchto práv se obecný zákaz vycestování nijak nedotkl. Do Německa za prací cestovat mohla. Zákaz vycestování vůči žalobkyni tedy nevyvolával v tomto ohledu negativní účinky. Tuto část žaloby je tedy třeba zamítnout pro absenci zkrácení na právech žalobkyně.
61. V případě druhého petitu však soud již zkrácení na právech žalobkyně spatřuje. Žalobkyně byla přeshraniční pracovnící. V souladu s čl. I.2 písm. e) krizového opatření č. 334 mohla za prací vycestovat, avšak mohla se vrátit až po 21 dnech. To by v jejím případě znamenalo, že by ráno odcestovala do práce, ale večer by jí již nebyl umožněn návrat. V důsledku by se tak její děti ocitly na 21 dní bez jakékoliv péče. Je tu tedy zásah do několika základních práv žalobkyně.
62. Za prvé do práva na svobodu pohybu. Podle čl. 14 odst. 1 Listiny svoboda pohybu je zaručena. Podle odst. 4 poté každý občan má právo na svobodný vstup na území České Republiky. Do tohoto práva žalobkyně bylo zasazeno, neboť mohla sice vycestovat, nemohla se však již navrátit dříve než za 21 dnů. Za druhé bylo zasazeno právo žalobkyně na respektování soukromého a rodinného života a péče o její děti. Podle čl. 10 odst. 2 Listiny každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života. Podle čl. 32 odst. 4 Listiny je péče o děti a jejich výchova právem rodičů. Za třetí bylo zasazeno její právo na rovné zacházení podle čl. 1 Listiny (blíže viz níže). Za čtvrté bylo zasazeno její právo na práci podle čl. 26 odst. 3 Listiny.
63. Druhá podmínka je tak v případě tvrzeného zásahu tím, že jako přeshraniční pracovník pracující v Německu žalobkyně mohla vycestovat pouze na dobu delší než 21 dní, splněna.

Shodu s prvopisem potvrzuje Martina Drozenová.

64. Splnění čtvrté podmínky se městský soud věnoval již výše, kde dovedl, že důsledky krizového opatření mohou být ve výjimečných případech, pod který spadá případ žalobkyně, zásahem ve smyslu § 82 soudního řádu správního. V tomto případě má tato otázka úzkou souvislost se splněním první a páté podmínky. První a pátá podmínka se vzájemně prolínají. Obě vyžadují, aby byl žalobce přímo dotčen na svých právech. Zásahem tedy nemůže být úkon, který není dostatečně individualizován, který působí obecně, tedy ve vztahu ke komukoliv. I splnění této podmínky se městský soud věnoval výše a dovedl, že žalobkyně byla přímo dotčena na svých právech v důsledku vydání krizového opatření č. 334. Žalobkyně nemohla vycestovat za svou prací a ten samý den se vrátit, aby mohla pečovat o své syny. Žalobkyně tedy byla zvláště negativně dotčena účinky krizového opatření č. 334.
65. V dané věci je tak zásadní spornou otázkou mezi stranami, zda daný zásah byl nezákonný (třetí podmínka).

### V. 1 Úvodem k posouzení zákonnosti zásahu

66. Městský soud považuje za vhodné úvodem posuzování zákonnosti zásahu uvést kontext přijatých krizových opatření.
67. Usnesením ze dne 12. 3. 2020 č. 194, zveřejněným pod č. 69/2020 Sb., vyhlásila žalovaná podle čl. 5 a čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR nouzový stav z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru označovaného jako SARS CoV-2. K prodloužení nouzového stavu do 30. 4. 2020 došlo usnesením žalované ze dne 9. 4. 2020 č. 396, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeným pod č. 156/2020 Sb., se souhlasem Poslanecké sněmovny PČR uděleným jejím usnesením ze dne 7. 4. 2020 č. 1012. Usnesením vlády ze dne 30. 4. 2020 č. 485, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeným pod č. 219/2020 Sb., byl nouzový stav opětovně prodloužen do 17. 5. 2020, s čímž Poslanecká sněmovna PČR vyslovila souhlas usnesením ze dne 28. 4. 2020 č. 1105.
68. Jak již uvedl nynější senát městského soudu v rozsudku ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020-111, bod 126, tak situace panující v České republice v době nouzového stavu se naprosto vymykala normálu. Městský soud nechce jakkoli zlehčovat hrozby, které z nastalé zdravotní pandemie plynou pro stát a jeho obyvatele. Soud plně respektuje, že byl vládou vyhlášen nouzový stav, jakož i důvody, pro které byl vyhlášen.
69. Nouzový stav je ústavním zákonem o bezpečnosti koncipován pro relativně úzce a přesně vymezené krizové situace, respektive poruchy normality, jejichž průběh a vhodná opatření k nápravě lze alespoň částečně předem předvídat. Soud nepopírá, že k realizaci krizových opatření za nouzového stavu může být nutné omezit některá základní práva a svobody a uložit konkrétní povinnosti za účelem zvládnutí mimořádné situace a de facto za účelem ochrany státu a jeho obyvatel. To ostatně předjímá jak čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti, tak v podrobnostech stanoví § 5 krizového zákona.
70. V rámci nouzového stavu byla vyhlášována řada krizových opatření podle krizového zákona. Zároveň byla vyhlášována mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví přijímaná na základě zákona o ochraně veřejného zdraví. Deklarovaným cílem všech těchto opatření byla ochrana obyvatelstva před nákazou koronavirem SARS CoV-2. Jedním z těchto opatření bylo také omezení cestování z a do České republiky, a to již od 16. 3. 2020 (usnesení žalované ze dne 13. 3. 2020 č. 203, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 76/2020 Sb.).
71. V daném období, ve kterém se žalobkyně domáhá konstatování nezákonného zásahu, platilo již zmiňované krizové opatření č. 334. V jeho důsledku mohla žalobkyně za prací do Německa vycestovat, avšak mohla se vrátit až po 21 dnech. To by v jejím případě znamenalo, že by ráno

odcestovala do práce, ale večer by jí již nebyl umožněn návrat. Jak soud uvedl již výše, jedná se v první řadě o zásah do svobody pohybu garantované čl. 14 Listiny.

## V.2 Zásah do svobody pohybu

72. Podle čl. 14 odst. 1 Listiny svoboda pohybu je zaručena. Toto právo však není absolutní. V souladu s čl. 14 odst. 3 Listiny lze tuto svobodu omezit zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody.
73. Podle čl. 14 odst. 4 Listiny každý občan má právo na svobodný vstup na území České Republiky. Toto ustanovení podle jazykového výkladu výjimek nepřipouští. Je však otázkou, zda jde skutečně o absolutní právo. Ústavní soud větu druhou tohoto ustanovení za absolutní nepovažoval v nálezu týkajícím se eurozatykače (Pl. ÚS 66/04). V každém případě se městský soud touto otázkou nyní zabývat nemusí, neboť shledal, že na situaci žalobkyně je nutno aplikovat čl. 14 odst. 1 Listiny, a nikoliv čl. 14 odst. 4 Listiny.
74. Důvodem je, že žalobkyně se v dané době nacházela v České republice. Fakticky na ní tedy zákaz návratu dříve než pod 21 dny neměl žádný reálný dopad. Zákaz návratu měl pouze dopad zprostředkovaný skrze vědomost žalobkyně, že pokud vycestuje, nebude jí umožněn okamžitý návrat. Žalobkyně tak byla přímo omezena ve svém právu vycestovat z území s ohledem na podmínky tohoto vycestování stanovené krizovým opatřením, konkrétně možnost návratu až po 21 dnech. Krizové opatření tak stanovilo pro žalobkyni podmínky vycestování. Tuto situaci městský soud považuje za omezení svobody pohybu podle čl. 14 odst. 1 Listiny.
75. Aby zásah do svobody pohybu podle čl. 14 Listiny byl ústavně souladný musí ctít základní parametry omezení základních práv a svobod (nález sp. zn. II. ÚS 2057/19 ze dne 22. 11. 2019, bod 32). Zásahy tak obecně musí splňovat podmínku legality, legitimacy a proporcionality, jak nakonec v daném případě stanoví čl. 14 odst. 3 Listiny.

### V.2.1 Podmínka legality zásahu

76. Žalobkyně předně namítá, že nebyla splněna podmínka zákonnosti. Pokud nebyl platně vyhlášen nouzový stav (vyhlášení bylo nulitní), musí být nulitní také opatření, která jsou podle krizového zákona vydaná.
77. K otázce vyhlášení nouzového stavu z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru označovaného jako SARS CoV-2 se již opakovaně vyjadřoval Ústavní soud. Dle něj (viz např. Pl.ÚS 8/20):

*26. Vyhlášení nouzového stavu vládou je v nyní projednávané věci primárně aktem aplikace ústavního práva; představuje "akt vládnutí", který má normativní dopad, zásadně nepodléhá kontrole Ústavního soudu a je "přezkoumatelný" primárně demokraticky zvoleným politickým ("nesoudním") orgánem, kterým je Poslanecká sněmovna. Nestanovil-li zákonodárce vhodný standard soudního přezkumu formou speciálních procesních pravidel, nelze na politické rozhodnutí o nouzovém stavu aplikovat tradiční ústavněprávní přezkum proporcionality. Vláda za vyhlášení nouzového stavu nese politickou odpovědnost, neboť odpovídá Poslanecké sněmovně (čl. 68 odst. 1 Ústavy), která pak může naplnit kontrolní funkci ve smyslu čl. 5 odst. 4 ústavního zákona o bezpečnosti republiky. Podstatu nepřezkoumatelnosti některých aktů výstižně vyjadřuje J. Kysela, podle kterého "je totiž zřejmé, že budou-li soudy přezkoumávat veškerá rozhodnutí jiných orgánů veřejné moci, budou to do značné míry nakonec soudy, a nikoliv tyto orgány, kdo danou věc rozhodnou." (Kysela, J. Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie. Praha: Leges, 2014, str. 299). Jak se ostatně podává z napadeného usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu, vyhláší se jím nouzový stav bez určení konkrétních omezení*

*základních práv a svobod a bez uložení jakýchkoliv povinností; tím se napadené usnesení liší od předchozích rozhodnutí vlády o nouzovém stavu - viz dále.*

78. Ústavní soud ani neshledal v daném vyhlášení nouzového stavu žádný exces. Navíc je pro nyní posuzovanou věc zcela zásadní, že postup vlády, která nejprve vydala samostatné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a následně stanovila konkrétní krizová opatření, jimiž byla implicitně omezena základní práva (a jejich rozsah) a ve kterých zároveň byly uloženy povinnosti (a jejich rozsah), není protiústavní (Pl.ÚS 8/20, bod 29).
79. Městský soud s ohledem na tuto judikaturu Ústavního soudu dospěl také k závěru, že vyhlášení nouzového stavu nebylo nulitní. Koronavirus se v Evropě i v Česku v daném období vyskytoval, jak vyplývá z dokumentů předložených žalovaným. Jedná se o nový typ viru, který je nakažlivý a u některých lidí má vážné dopady do jejich zdraví. Nejde tedy zjevně o žádnou libovůli vlády. Vadou není v souladu s Ústavním soudem ani pokud přímo v usnesení o vyhlášení nouzového stavu nejsou vyjmenována jednotlivá krizová opatření a omezení základních práv. Vyhlášení nouzového stavu tedy nulitní nebylo a vláda mohla vykonávat své pravomoci podle krizového zákona. Mezi ně patří i přijímání krizových opatření.
80. Jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu, krizová usnesení vlády omezující pohyb jsou krizovými opatřeními, k jejichž vydání je vláda oprávněna v době trvání nouzového stavu jako orgán krizového řízení podle § 5 a 6 krizového zákona. Ustanovení § 8 krizového zákona stanoví, že vláda vydává krizová opatření rozhodnutím. Touto formou realizuje svá oprávnění podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, který předpokládá, že vláda současně s vyhlášením nouzového stavu vymezí, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají (Pl.ÚS 10/20, bod 15).
81. Oprávnění stanovit povinnosti a omezení základních práv a svobod rozhodnutím vlády podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky je zvláštní úpravou vůči čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny (Pl.ÚS 10/20, bod 16). Pokud je tedy základní právo omezeno krizovým opatřením, splňuje to obecně podmínku, že základní právo lze omezit pouze zákonem.
82. Podle § 5 písm. c) krizového zákona za nouzového stavu lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací.
83. V daném případě byl nouzový stav vyhlášen pro celé území České republiky. Nákazou koronaviru bylo ohroženo obyvatelstvo na celém území České republiky. Koronavirus je schopen se šířit v populaci jako celku. V takové situaci mohlo být vymezeným prostorem ve smyslu § 5 písm. c) krizového zákona celé území Česka, neboť celé území bylo ohroženo krizovou situací.
84. Městský soud tedy dospěl k závěru, že zásah do práv žalobkyně měl zákonný podklad. Konkrétně jde o krizové opatření č. 334, které bylo vydáno v souladu s pravomocí žalované. Působnost žalované je založena v době trvání nouzového stavu § 5 písm. c) krizového zákona. Podmínka legality je tedy splněna.

## V.2.2 Podmínka legitimacy zásahu

85. Krizové opatření č. 334 žalovaná přijala za účelem ochrany obyvatelstva před infekčním onemocněním Covid-19 způsobeným koronavirem SARS CoV-2.
86. Podle čl. 14 odst. 3 Listiny lze svobodu pohybu omezit mimo jiné za účelem ochrany zdraví. Vláda tedy sledovala cíl, který Listina explicitně považuje za legitimní. Podmínka legitimacy zásahu je tedy splněna.

Shodu s prvopisem potvrzuje Martina Drozenová.

### V.2.3 Podmínka proporcionality zásahu

87. V posledním kroku zásah do svobody pohybu musí splňovat podmínku proporcionality. Posouzení proporcionality sestává podle ustálené judikatury Ústavního soudu ze tří kroků. V prvním kroku je posuzována způsobilost konkrétního opatření k naplnění svého účelu (neboli jeho vhodnost), čímž se rozumí, zda je vůbec schopno dosáhnout sledovaného legitimního cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Ve druhém kroku je zkoumána nezbytnost opatření z toho hlediska, zda byl při výběru prostředků použit ten z nich, který je k základnímu právu nejšetrnější. Tedy, že sledovaného cíle není možno ve stejné nebo podobné míře dosáhnout jinými prostředky, které by méně zasahovaly do základního práva. Konečně ve třetím a zároveň posledním kroku je předmětem posouzení jeho proporcionalita v užším smyslu, tedy zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na zamýšlený cíl. To znamená, že opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva nebo svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která tato opatření přinášejí pro veřejný zájem (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/11, bod 19; nálezy I.ÚS 1587/15, bod 27; či Pl.ÚS 2/17, bod 40).
88. Ve standardním testu proporcionality je intenzita přezkumu velmi přísná. Proto se mu také někdy přezdívá příkaz k optimalizaci (viz např. Pl.ÚS 8/07, bod 84). Soud v takovém případě posuzuje, zda bylo zvoleno v dané situaci pro základní právo to nejlepší (optimální) řešení. Podle městského soudu však intenzita přezkumu závisí na kontextu dané věci (viz například, byť v rámci práva na ochranu majetku, usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3271/13 ze dne 6. 2. 2014, body 30-35).
89. Městský soud se již intenzitou přezkumu mimořádných opatření přijatých exekutivou v kontextu zabránění nákazy koronavirem zabýval v rozsudku ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10A 35/2020-264):

*81. Ve všech krocích testu proporcionality je však třeba brát v úvahu zvláštní povahu mimořádných epidemiologických opatření. Tato opatření jsou totiž přijímána na ochranu společnosti před potenciálně rozsáhlým nebezpečím, jakým může být šíření závažného onemocnění. Jak vyplývá z čl. 1 ústavního zákona o bezpečnosti, ochrana životů a zdraví obyvatel je základní povinností státu. ....*

*82. Jakkoliv tedy ani při posuzování přijímaných v mimořádných situacích na ochranu životů a zdraví nelze rezignovat na ústavní ochranu základních práv, je třeba orgánům moci výkonné včetně žalovaného přiznat dostatečný prostor pro uvážení, aby mohly efektivně naplňovat zájem na obraně státu a jeho obyvatel proti mimořádným brozbám. Je to totiž primárně moc výkonná, které zákony svěřují příslušné pravomoci, a právě orgány moci výkonné také nesou tíživou politickou odpovědnost za způsob, kterým své úkoly plní. Zároveň však míra uvážení moci výkonné nemůže být bezbřehá, musí se řídit omezeními vyplývajícími z ústavního pořádku a zákonů, a musí také respektovat práva dotčených subjektů (srov. přiměřeně nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 113). Rolí správního soudu není hodnotit a přezkoumávat politické kroky moci výkonné, dokud nepřekračuje zmíněný prostor pro uvážení, jehož konkrétní hranice je třeba vždy posoudit s ohledem na jednotlivé okolnosti.*

...

*84. Žalobkyni lze přisvědčit potud, že proporcionalitu přijatých opatření nelze posuzovat izolovaně, bez přihlídnutí k relevantním skutkovým okolnostem a uznávanému stavu vědeckého poznání. Pokud by žalovaný postupoval způsobem zjevně rozporným s relativně ustáleným stavem vědeckého poznání a zasahoval do základních práv prokazatelně neúčelnými postupy, jednalo by se o relevantní právní hledisko při soudním přezkumu. Takto jednoduchá však situace zpravidla v krizových situacích nebývá a není taková ani v nyní projednávané věci. Žalovaný byl totiž nucen rychle reagovat na brozbu pandemie, o*

*níž existuje jen kusé, neustálené a stále se dynamicky vyvíjející vědecké poznání. Vedle toho se neustále mění i skutkové okolnosti spočívající zejména v počtech a geografickém rozložení nemocných stejně jako konkrétních projevech nemoci, respektive informacích o nich. Míře nejistoty musí být přímo úměrný i prostor žalovaného pro uvážení.*

90. Obdobně v rozsudku ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18 A 22/2020-26, bod 85, městský soud uvedl, že odpůrce je při přijímání nezbytných opatření proti šíření nakažlivých nemocí ohrožujících lidské zdraví a životy obecně nadán širokou mírou uvážení, pokud jde o volbu přijímaných opatření a konkrétní způsoby jejich realizace. V daném případě bylo napadeno mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví příkazující nošení ochranných prostředků dýchacích cest.
91. Městský soud v nyní posuzovaném případě bude postupovat obdobně. Zásadní je, že vláda byla v březnu 2020 postavena před vážnou hrozbou pro veřejné zdraví způsobenou rychle se šířícím novým typem koronaviru. O tomto novém koronaviru přitom v dané době existovalo jen minimum ověřených vědeckých poznatků. Soud tedy nemůže retrospektivně s odstupem několika měsíců a bez časové tísně detailně přezkoumávat jednotlivé kroky vlády. Vláda se v dané mimořádné situaci musela rozhodovat velmi rychle na základě velmi kusých informací. Informační deficit rozhodujících orgánů je důležitým důvodem pro deferenci při soudním přezkumu i podle právní doktríny (viz např. KING, Jeff. Judging Social Rights. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 5). I dle nyní rozhodujícího senátu městského soudu je tedy na místě, aby přezkum opatření přijatých v počátcích pandemie byl vůči exekutivě deferenční.
92. To platí také pro nyní posuzované období, tedy konec března a počátek dubna. Jedná se o období počátku pandemie, necelé tři týdny po vyhlášení nouzového stavu. Zároveň však soud upozorňuje, že tento deferenční přístup je na místě pouze v počátcích pandemie. S postupem času a případným déle trvajícím omezením základních práv je již nutné od moci výkonné vyžadovat stále se precizující odůvodnění nezbytnosti zásahů do základních práv (shodně viz citovaný rozsudek městského soudu, č. j. 10A 35/2020-264, bod 85).
93. Na obdobném principu městský soud také již zrušil opatření obecné povahy Hygienické stanice hlavního města Prahy přijaté v září 2020 v kontextu potírání pandemie koronaviru, neboť nebylo řádně odůvodněno (rozsudek ze dne 20. 10. 2020, č. j. 5 A 103/2020-50). Městský soud již nebyl tak deferenční jako v případě koronavirových opatření na jaře 2020. V rozsudku ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10A 35/2020-264, městský soud neshledal adekvátním opatření obecné povahy ministerstva zdravotnictví shledat nezákonným pouze pro neformální nedostatek odůvodnění.
94. Městský soud tedy nyní přistoupí k posouzení proporcionality omezení svobody pohybu žalobkyně při aplikaci právě zmíněného zdrženlivého přístupu.
95. Co se týče podmínky vhodnosti, tak omezení pohybu je obecně schopno dosáhnout legitimního cíle ochrany veřejného zdraví. Koronavirus se nešíří sám o sobě, ale pouze skrze lidi. Jsou to lidé, kteří se pohybují, nikoliv koronavirus. Je-li tedy omezen pohyb lidí, tak v důsledku je bráněno šíření koronaviru.
96. Koronavirus byl v dané době přítomen i v Německu. Žalobkyně se tedy mohla nakazit i při cestě a práci v Německu. Pokud bylo omezeno právo žalobkyně cestovat do Německa a zpět, tak v důsledku mohlo být chráněno veřejné zdraví. Podmínka vhodnosti opatření je tedy splněna.
97. V kroku nezbytnosti je předmětem přezkumu, zda sledovaného cíle není možno ve stejné nebo podobné míře dosáhnout jinými prostředky, které by méně zasahovaly do základního práva. V tomto kroku se právě projevuje značná přísnost standardního testu proporcionality. Zkoumá se, zda vzhledem k základnímu právu bylo zvoleno to nejšetnější, tedy nejlepší řešení. Tedy takové řešení, které dosahuje sledovaného cíle, a zároveň omezuje základní právo v co nejmenší míře. Vzhledem k výše uvedenému je dle městského soudu právě při posuzování tohoto kroku zvlášť projevovat zvýšenou deferenci.



98. V počátcích pandemie nejde po vládě požadovat, aby pro všechny své kroky měla pečlivé analýzy, že se jedná o opatření, které je v dané situaci nezbytné z důvodu ochrany veřejného zdraví. Zákaz vycestování obsahoval několik výjimek, mimo jiné pro přeshraniční pracovníky jako je žalobkyně. Vláda tedy nepřijala plošný zákaz vycestování. Byla si patrně vědoma, že takové opatření by bylo nepřijatelné. Zároveň však věděla, že koronavirus se do České republiky dostal ze zahraničí. Považovala tedy za potřebné, aby omezila přeshraniční cestování.
99. Dle soudu není v této počáteční fázi pandemie na místě zkoumat, zda vláda neměla více dbát na práva některých přeshraničních pracovníků jako je žalobkyně, pro které fakticky z důvodů mimořádných rodinných poměrů výjimka nebyla uplatnitelná. Po vládě také nelze v této fázi požadovat, aby detailně diferencovala například mezi různými přeshraničními regiony podle míry nákazy. Nicméně ani v tomto ohledu se nejednalo o plošné opatření. Pro pendlery do Polska a Slovenska omezení neplatilo. Vláda tedy vzala v potaz příznivější epidemiologickou situaci v těchto zemích ve srovnání s Německem a Rakouskem.
100. Soud si je vědom, že legitimního cíle mohlo být dosaženo také například vyžadováním negativního testu na koronavirus. Toto opatření by však nebylo schopno veřejné zdraví ochránit ve srovnatelné míře. Při každodenních cestách se žalobkyně mohla nakazit kterýkoliv den. Přitom s ohledem na nutnost vyhodnocení PCR testu, který není okamžitý, nebylo možné požadovat každý den aktuální negativní test. Navíc je otázkou, zda každý den nový PCR test by byl s ohledem na svou značnou nákladnost pro práva žalobkyně šetrnější. Negativní test z několik dní starého vyšetření by nezaručil, že žalobkyně není nakažlivá v daný den.
101. S ohledem na právě uvedené a deferenční intenzitu přezkumu městský soud dospěl k názoru, že dopady krizového opatření č. 334 na žalobkyni ob stojí i v kroku nezbytnosti.
102. V posledním kroku testu proporcionality dochází k samotnému poměrování mezi základním právem a veřejným zájmem, se kterým je v kolizi. Zásah je přiměřený tehdy, pokud závažnost zásahu do základního práva je v dané konkrétní situaci vyvážena významem sledovaného cíle. Neboli oběť přinesená v podobě omezení základního práva se nesmí dostat do nepoměru s užtkem, který omezení přineslo. Takto striktní vyvážení zájmů však soud z výše uvedených důvodů v nyní posuzovaném případě požadovat nebude.
103. V dané věci na jedné straně soud uznává, že zásah do práv žalobkyně je značný. V důsledku krizového opatření jí bylo znemožněno dojíždět do zaměstnání, neboť by nebyla zároveň schopna se starat o své děti, které má v péči. Zvláště v případě mladšího syna soud považuje za zřejmé, že jej nemohla nechat samotného na 21 dní.
104. Na druhé straně soud spatřuje určitou nejistotu ohledně přispění opatření k ochraně veřejného zdraví. Žalovaná pouze deklarovala, že přeshraniční styk je z hlediska ochrany veřejného zdraví vysoce rizikový. Nijak však neuvádí, jakým konkrétně způsobem. Význam zákazu přeshraničního cestování za prací by se vyjevil například v případě, že by bylo zřejmé, že v příhraničních regionech je epidemiologická situace horší než v Česku. V tomto ohledu však žalovaná nepředložila žádné konkrétní informace. Nicméně vláda uvedla, že opatření přijímala po vyhodnocení situace v okolních zemích a v souladu s vyhodnocením míry rizika možného šíření onemocnění. Byť je toto vyjádření velmi obecné, tak z dostupných informací vyplývá, že epidemiologická situace byla koncem března a počátkem dubna v Německu obecně horší než v Česku. Zároveň je podstatné, že žalobkyně sama také žádnou bližší argumentaci ohledně nepřiměřenosti dopadů krizového opatření nevznášá.
105. Městský soud v Praze vzal v potaz, že opatření bylo přijato stále v počátcích epidemie, kdy poznatků o novém koronaviru bylo nedostatek. Lze tedy částečně připustit, že vláda mohla chybovat na straně větší opatrnosti. Zásadní také je, že předmětné krizové opatření neplatilo dlouhou dobu. Vláda poměrně záhy přistoupila k rozvolňování omezení cestování pro přeshraniční pracovníky. Otázka, zda nějaké omezení platilo v období po 13. 4. 2020 v důsledku

poněkud nejasně formulovaného krizového opatření č. 387 ze dne 6. 4. 2020, není předmětem tohoto řízení. V každém případě omezení skončilo nejpozději dne 1. 5. 2020. V důsledku krizového opatření č. 495 z 30. 4. 2020 omezení již neplatilo, s výjimkou nutnosti negativního testu na koronavirus.

106. Nakonec za zcela zásadní při posuzování přiměřenosti účinků opatření na žalobkyni soud považuje skutečnost, že žalobkyně se může domáhat náhrady škody. Pokud jí v důsledku krizového opatření č. 334 vznikla škoda, tak ta je reparovatelná podle § 36 krizového zákona. Ten sice není důvodem pro odmítnutí věcného projednání žaloby, má však zásadní dopad do posuzování přiměřenosti dopadů krizového opatření. Negativní důsledky krizového opatření pro žalobkyni jsou totiž primárně finanční povahy. U žalobkyně šlo o faktickou nemožnost výkonu zaměstnání v zahraničí. Tato vzniklá újma je nahraditelná právě skrze náhradu škody podle § 36 krizového zákona. Tím je značně zmírněna závažnost zásahu do práv žalobkyně.
107. Při vážení protichůdných zájmů s ohledem na zvýšenou míru deference vůči žalované soud tedy dospěl k závěru, že důsledky krizového opatření pro právo žalobkyně na svobodu pohybu, jsou přiměřené.
108. Nicméně soud upozorňuje, že stále jde o zásah do základních práv, které obecně testu proporcionality ve smyslu příkazu k optimalizaci podléhají. Velká deference tedy již nemusí být opodstatněna v pozdějších fázích pandemie, kdy lze od vlády očekávat, aby svá rozhodnutí přijímala na základě přesných informací a s ohledem na princip minimalizace zásahů do základních práv. Obdobně v rozsudku ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10A 35/2020-264, městský soud již uvedl, že s postupující délkou omezení ústavně garantovaných práv je třeba stále silnějších důvodů pro to, aby daná omezení obstála v testu proporcionality. Postupem času lze po orgánech moci výkonné vyžadovat, aby se nové situaci přizpůsobily, získaly o ní dostatek informací, a počáteční plošná opatření začaly upravovat tak, aby byla práva jednotlivců omezována co nejméně (bod 85).

### V.3 Zásahy do dalších práv žalobkyně

109. Žalobkyně věcně namítá, že požaduje, aby mohla chodit do práce a být každý den se svými dětmi.
110. V dané námitce soud spatřuje také zásah do základního práva žalobkyně na respektování soukromého a rodinného života a péče o její děti. Podle čl. 10 odst. 2 Listiny každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života. Podle čl. 32 odst. 4 Listiny je péče o děti a jejich výchova právem rodičů. Žalobkyně se musela rozhodovat mezi prací a péčí o děti.
111. Výše uvedená analýza ospravedlnění zásahu do svobody pohybu se plně uplatní i na tento zásah do práva na soukromý a rodinný život. Ze stejných důvodů jako soud shledal zásah do svobody pohybu za souladný s právem žalobkyně na svobodu pohybu, neshledává ani rozpor s právem žalobkyně na respektování soukromého a rodinného života. Shodné platí i pro zásah do práva na práci garantovaného čl. 26 odst. 3 Listiny.
112. Žalobkyně se explicitně domáhá i porušení zákazu diskriminace.
113. Podle čl. 1 Listiny lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Podle čl. 3 odst. 1 Listiny základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.
114. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu k posouzení, zda nerovné zacházení ob stojí jako ústavně konformní, slouží test přímé diskriminace, jenž sestává z posloupnosti několika otázek, a to 1) zda jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny, 2) zda je s nimi zacházeno odlišně na

Shodu s prvopisem potvrzuje Martina Drozenová.

základě podezřelého důvodu, 3) zda je odlišné zacházení dotčenému jednotlivci nebo skupině k tíži, ať už uložením břemene nebo odepřením dobra, a 4) zda je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tedy zda sleduje legitimní cíl a je přiměřené (viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/16 ze dne 7. 4. 2020 (254/2020 Sb.), bod 136 s příslušnými odkazy).

115. V této věci žalobkyně namítá nerovné zacházení přeshraničních pracovníků ve srovnání s osobami pracujícími na území Česka, které nijak omezeny nebyly.
116. Soud především uvádí, že tyto dvě skupiny jsou v daném kontextu srovnatelné. Obě skupiny mají práci, kterou si vydělávají na své živobytí. Místo výkonu práce není kritériem, které by znemožňovalo tyto dvě skupiny srovnávat.
117. Odlišné zacházení v důsledku krizového opatření mezi těmito dvěma skupinami soud považuje za nezpochybnitelné. V daném období osoby pobývající v Česku a pracující v Česku nebyly nijak v cestování do práce omezovány. Oproti tomu přeshraniční pracovníci jako žalobkyně v důsledku krizového opatření č. 334 mohli do práce odjet, ale nemohli se vrátit domů dříve než po 21 dnech.
118. K odlišnému zacházení docházelo na základě kritéria místa výkonu práce. Rozdílné zacházení bylo mezi osobami pracujícími v Česku a osobami pracujícími v zahraničí. Takový rozlišovací důvod není uveden v demonstrativním výčtu zakázaných důvodů v čl. 3 odst. 1 Listiny. Dle soudu nespadá ani pod „jiné postavení“ v tomto ustanovení. Podle Ústavního soudu pojem „jiné postavení“ má zahrnovat pouze kritéria obdobná či blízká kritériím výslovně v daných ustanoveních zmíněných, nikoli jakoukoli myslitelnou situaci. Mělo by tak jít o důvody spočívající na osobní volbě jednotlivce odrážející jeho osobnostní rysy, jako jsou např. víra, náboženství či politické názory, nebo důvody spočívající na osobních vlastnostech či osobní charakteristice, kterou si jednatel nemůže zvolit, jako jsou např. pohlaví, rasa, barva pleti, národní nebo sociální původ, rod, věk či zdravotní postižení (nález sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. 6. 2016 (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.), bod 108). Místo výkonu práce je čistě osobní volbou jednotlivce, která není nijak spojena s jeho osobnostními rysy. Čl. 3 odst. 1 Listiny tedy není v případě žalobkyně aplikovatelný.
119. V případě žalobkyně se tedy uplatní pouze obecný zákaz nerovného zacházení v čl. 1 Listiny. Rovnost chráněná čl. 1 Listiny dopadá na všechny rozlišovací důvody. Je však ustálenou judikaturou Ústavního soudu, že tato rovnost podle čl. 1 Listiny může být porušena pouze v případech, kdy jde o nerovnost extrémní, případně tu, které schází jakýkoliv účel a smysl a jedná se tak o libovůli, neboť k odlišnému zacházení nedochází právě ze žádného podezřelého důvodu [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.); citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 18/15, body 101-102; či usnesení sp. zn. I. ÚS 3271/13 ze dne 6. 2. 2014, bod 52).
120. Při posuzování, zda je odlišné zacházení se žalobkyní ospravedlnitelné, tedy zda sleduje legitimní cíl a je přiměřené je tak třeba postupovat s obdobnou mírou deference jako výše u svobody pohybu. I v tomto případě lze tedy odkázat na výše uvedené posouzení legitimacy a přiměřenosti zásahu do práv žalobkyně. Ze stejných důvodů jako výše u svobody pohybu, tak městský soud dospěl k závěru, že odlišné zacházení se žalobkyní ob stojí z hlediska existence legitimního cíle a přiměřenosti.
121. Závěrem soud uvádí, že neopomenul ani evropský rozměr žaloby, kdy se žalobkyně dovolává porušení zákazu diskriminace přeshraničních pracovníků garantovaného právem Evropské Unie.
122. Podle čl. 21 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské Unie každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení.

Podle čl. 45 Smlouvy o fungování Evropské Unie je zajištěn volný pohyb pracovníků v Unii. S výhradou omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví zahrnuje právo pohybovat se za tím účelem volně na území členských států.

123. Podle městského soudu právě uvedená ustanovení evropských předpisů na posouzení žaloby ničeho nemění. Do jejího práva volného pohybu v rámci EU bylo zasaženo. Tento zásah je však možný mimo jiné za účelem ochrany zdraví. Posouzení je tedy shodné jako v případě práva na svobodu pohybu v Listině, jak bylo rozebráno výše. Městský soud tedy ze shodných důvodů nedospěl ani k závěru, že by bylo porušeno právo žalobkyně na volný pohyb v rámci EU.
124. Lze doplnit, že v dané věci lze podat proti tomuto rozsudku kasační stížnost. Městský soud tedy není soudem, který by byl ve smyslu čl. 267 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské Unie povinen obrátit se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr Evropské Unie.

## VI.

### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

125. Ze všech výše uvedených důvodů tedy městský soud žalobu žalobkyně zamítl podle § 87 odst. 3 soudního řádu správního, neboť dospěl k závěru, že zásah do práv žalobkyně nebyl nezákonný.
126. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

### Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Praha 11. listopadu 2020

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D. v. r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje Martina Droženová.