



US20028295

<b>ÚSTAVNÍ SOUD</b> Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 6 -05- 2020 1
<i>1+1 DZ + PODPISANÝ LISTINA</i>	
krát Přílohy: _____	
Vyřizuje: _____	

## Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

## Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0006114/20

Odesílatel Stanislav Polčák - Polčák Stanislav,  
JUDr., advokát

Věc: Návrh skupiny senátorů na přezkum krizového opatření vlády - přeshraniční styk

Doručeno: 6. 5. 2020 23:52:06

K Rukám:

ID zprávy: DZ-112538

Do vlastních rukou: Ne

Email/DS: z84fstx

Spisová značka:

**Nepředchází**

SP. Zn. Odesílatele:

## Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Příloha je validní	Zákaz-vycestovat- pendleři-a-další-osoby-- -návrh-ÚS-fin.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Zákaz-vycestovat- pendleři-a-další-osoby-- -návrh-ÚS-fin.pdf		
Příloha je validní	20200506181619807.p df		
Neobsahuje žádné podpisy	20200506181619807.p df		
Podpis je platný	contentMessage.zfo	SERIALNUMBER=S91490, CN=Informační systém datových schránek - produkční prostředí, O=Ministerstvo vnitra České republiky [IČ 00007064], OID.2.5.4.97=NTRCZ-00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 3, O="Česká pošta, s.p. [IČ 47114983]", C=CZ

JUDr. **Stanislav Polčák**

advokát

ČAK: 11590  
tel: 734 588 408  
email: [polcak@email.cz](mailto:polcak@email.cz)  
ID dat.schr.: **z84fstx**

**sídlo AK:**

Řehenice - Malešín 10  
251 67 p. Pyšely

**pobočka:**

Fügnerovo nám. 1808/3  
120 00 Praha 2

V Praze dne 6.5.2020

zn.: --- **nepředchází**

dat.schr.: **z2tadw5**

Ústavní soud ČR

Joštova 625/8

660 83 Brno-střed **ÚSTAVNÍ SOUD**  
Joštova 8, 660 83 Brno

Došlo  
dne: **- 6 -05- 2020** 1  
krát Přílohy: \_\_\_\_\_  
Vyřizuje: \_\_\_\_\_

Ústavní soud ČR

Navrhovatel:

**skupina senátorů,**

za něž jedná senátor **Miroslav B a l a t k a**, jenž udělil plnou moc k zastupování před Ústavním soudem

**JUDr. Stanislavu Polčákovi**, advokátovi

AK Řehenice 10, 251 67 Pyšely, dat. schr.: **z84fstx**

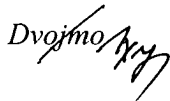
**Nepředchází**

Účastník řízení:

**Vláda ČR**

**N Á V R H**

**na zrušení části usnesení Vlády ČR č. 495 ze dne 30.4.2020,  
publikované pod č. 222/2020 Sb., podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR,  
regulující pravidla přeshraničního styku pro tzv. pendlery a další osoby**

*Dvojmo*  


Přílohy:

Podpisová listina senátorů - 4 listy

Plná moc

## I. Předmět návrhu

1. Navrhovatel – skupina senátorů – (dále jen „**navrhovatelé**“) je podle Ústavy ČR a zákona o Ústavním soudu oprávněn Ústavnímu soudu ČR předložit k posouzení otázku protiústavnosti právního předpisu. Toto své oprávnění navrhovatelé využívají, když namítají, že dále vymezené části usnesení Vlády ČR (dále jen „**vláda**“) č. 495 ze dne 30.4.2020, publikované pod č. 222/2020 Sb., regulující přeshraniční styk (tzv. pendlery, ale i další osoby) stojí v rozporu s kautelami ústavního pořádku. Toto vládní opatření bylo vydáno v návaznosti na vyhlášení nouzového stavu (usnesením vlády č. 194 ze dne 12.3.2020 dle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhlásila pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky nouzový stav) a ve smyslu § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, pro řešení vzniklé krizové situace, rozhodla o přijetí krizových opatření, tímto ve smyslu ustanovení § 5 písm. c), § 6 odst. 1 písm. b) a § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona.
2. Návrh směřuje proti článku I. bodu 2.d), dále specifikovaných částí bodu 3.a) a 3.d) a bodu 9. usnesení vlády č. 495 ze dne 30.4.2020, vyhlášeného pod č. 222/2020 Sb., (dále též jen „**napadené opatření**“). Návrh nenapadá další části krizového opatření vlády, protože je pokládá za oddělitelné a věcně správné a rovněž právně obhajitelné. Jde zejména o vyslovení zákazu vstupu v bodě I.1. vůči cizincům, neboť stanovení tohoto zákazu i navrhovatelé pokládají za nezbytné s ohledem na důvody vyhlášení nouzového stavu, situaci v širokém mezinárodním kontextu a s ohledem na relativně rozsáhlou šíři akceptovatelných výjimek z tohoto zákazu.
3. Navrhovatelé zvolili při formulaci svého návrhu velmi restriktivní a zdrženlivý přístup při vytyčení k derogaci navržených částí napadeného krizového opatření vlády. Důvodem takového přístupu je mimořádnost situace, v níž se ocitla nejen Česká republika, ale také fakt, že akceptují zásahy vlády do ústavních práv, pokud jsou nezbytné a odůvodněné v kontextu vyhlášeného nouzového stavu.
4. Výslovné znění napadené části I. usnesení vlády bodů 2.d), 3.a) a d) a bodu 9., je následující (navrhovatelé je uvádí v přehledném systematickém kontextu v přeškrtnuté podobě):

*Vláda nařizuje s účinností ode dne 1. května 2020 od 00:00 hod. po dobu trvání nouzového stavu*

*2. všem osobám podle bodu 1 písm. a) až h), které vstoupí na území České republiky, bezprostředně po vstupu na území České republiky oznámí tuto skutečnost, a to telefonicky nebo jiným vzdáleným přístupem, krajské hygienické stanici příslušné podle místa bydliště nebo ohlašovaného pobytu; to neplatí pro osoby, které jsou uvedeny v bodě 1*

*a) písm. a), pokud předloží potvrzení o absolvování testu podle bodu IV./1.,*

*b) písm. b), pokud doba jejich pobytu na území České republiky nebude delší než 24 hodin nebo pokud předloží potvrzení o absolvování testu podle bodu IV./1.,*

*c) písm. c), e), f) a g), pokud doba jejich pobytu na území České republiky nebude delší než 14 dní nebo pokud předloží potvrzení o absolvování testu podle bodu IV./1.,*

*d) písm. d), pokud předloží potvrzení o absolvování testu, které splňuje podmínky uvedené v bodě 9; potvrzení o absolvování testu nemusí předkládat pracovníci ve zdravotních a sociálních službách, základních složkách integrovaného záchranného systému, nebo pracovníci subjektu kritické infrastruktury, pokud doba jejich pobytu na území České republiky nebude delší než 14 dnů; potvrzení o absolvování testu dále nemusí předkládat zemědělní hospodařící v bezprostředním přihraničí, jejichž pobyt na území České republiky nebude delší než 24 hodin,*

*e) písm. h), pokud doba jejich pobytu na území České republiky nebude delší než 24 hodin, nebo pokud předloží potvrzení o absolvování testu podle bodu IV./1.;*

*3. všem občanům České republiky a cizincům s přechodným pobytem nad 90 dnů nebo trvalým pobytem na území České republiky, kteří při vstupu na území České republiky nepředloží potvrzení o absolvování testu podle bodu IV./1. bezprostředně po vstupu na území České republiky oznámí tuto skutečnost, a to telefonicky nebo jiným*

vzdáleným přístupem, krajské hygienické stanici příslušné podle místa bydliště nebo ohlašovaného pobytu; to neplatí pro osoby, které odpovídajícím dokumentem doloží, že

- a) za účelem výkonu práce nebo vzdělávání v sousedním státě pravidelně překračují státní hranici, pokud předloží potvrzení o absolvování testu, které splňuje podmínky uvedené v bodě 9; potvrzení o absolvování testu nemusí předkládat pracovníci ve zdravotních a sociálních službách, základních složkách integrovaného záchranného systému, nebo pracovníci subjektu kritické infrastruktury, kteří předloží notu zastupitelského úřadu cílové země, že jde o zdravotní, sociální služby, základní složky integrovaného záchranného systému, nebo subjekt kritické infrastruktury a že v místě výkonu práce byla přijata opatření k zabránění šíření koronaviru SARS CoV 2, zejména povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest, pokud doba vycestování nebyla delší než 14 dnů,
- b) vycestovaly v naléhavé mimořádné situaci, pokud doba jejich vycestování nebyla delší než 24 hodin,
- c) vycestovaly jako pracovníci mezinárodní dopravy, jako pracovníci servisu kritické infrastruktury, diplomati nebo úředníci mezinárodních organizací, pokud doba jejich vycestování nebyla delší než 14 dní; servis kritické infrastruktury v zahraniční pro tyto případy musí být doplněn notou zastupitelského úřadu cílové země,
- d) hospodáři jako zemědělci v bezprostředním příhraničí, pokud doba jejich vycestování nebyla delší než 24 hodin,
- e) vycestovaly za účelem výkonu ekonomické činnosti, pokud doba jejich vycestování nebyla delší než 72 hodin a pokud nejde o přeshraničního pracovníka dle písmene a);

~~9. přeshraničním pracovníkům, žákům a studentům, kteří při hraniční kontrole předkládají potvrzení o absolvování testu, aby při prvním překročení státní hranice do České republiky, jde-li o osoby podle bodu I./3. písm. a), nebo při takovém překročení státní hranice do České republiky, které nastane po 72 hodinách od prvního překročení, jde-li o osoby podle bodu I./1. písm. d), předložili potvrzení o absolvování testu podle bodu IV./1., a poté při každém dalším překročení státní hranice do České republiky, které nastane po 30 dnech po předložení potvrzení o absolvování testu podle bodu IV./1., předkládali potvrzení o absolvování testu, který není starší než 4 dny; o tom, že byl proveden test podle bodu IV./1.;~~

Pro úplnost se uvádí, že v části IV.1. vláda stanovila, že „potvrzením o absolvování testu se rozumí potvrzení vydané lékařem nebo orgánem ochrany veřejného zdraví o tom, že byl proveden test RT-PCR na přítomnost SARS CoV-2 s negativním výsledkem, který není starší než 4 dny; test si zajišťuje osoba na vlastní náklady;“. Tuto část vládního usnesení však navrhovatelé nenapadají, neboť se jí nestanovují žádné povinnosti či omezení práv, uvedená část vládního opatření má vysvětlující charakter.

5. Napadené opatření omezuje svobodu pohybu a pobytu, resp. ji podmiňuje. Podle navrhovatelů stojí v rozporu jednak s ústavním pořádkem České republiky pro jeho nesouladnost s čl. 14 odst. 1, odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 4 odst. 2 a odst. 4 Listiny, čl. 3 Listiny, dále s čl. 2 odst. 2 a odst. 3 Dodatkového protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně základních práv a svobod (dále také jen „Úmluva“), čl. 12 Všeobecné deklarace o občanských a politických právech, čl. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava ČR“), ale i v rozporu se zákonem, a to § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).
6. Navrhovatelé jsou aktivně legitimováni k navrhování abstraktního přezkumu usnesení vlády na základě § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), podle něhož je skupina nejméně deseti senátorů oprávněná podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Návrh je ve smyslu § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu podepsán požadovaným počtem senátorů, což dokládáme podpisovou listinou v příloze.

## II. Okolnosti vydání napadeného opatření vlády

7. Navrhovatelé si přejí osvětlit kontext tímto návrhem napadeného opatření vlády s tím, že vláda v relativně krátkém časovém úseku od vyhlášení nouzového stavu vydala hned několik svých rozhodnutí regulujících předmětnou otázku vycestování, resp. přeshraničního styku. Nejprve

nutno uvést, že usnesením vlády č. 194 ze dne 12. 3. 2020, vyhlášeným pod č. 69/2020 Sb., byl pro území České republiky podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o bezpečnosti ČR**“), vyhlášen nouzový stav z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2), na dobu od 14:00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů. Usnesením Vlády České republiky č. 369 ze dne 9.4.2020, vyhlášeným pod č. 156/2020 Sb., byl na základě souhlasu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky nouzový stav prodloužen do 30. dubna 2020 a dalším usnesením PSP ČR č. 1105 prodloužen do 17.5.2020.

8. V návaznosti na vyhlášení nouzového stavu vláda přijala vícero krizových opatření, přičemž jednou z oblastí úpravy, na kterou se od počátku zaměřila, byla regulace přeshraničního styku a faktického zákazu vycestování z území České republiky. Napadené usnesení vlády tak představuje již několikátou právní úpravu omezující možnost opustit ČR či vstoupit do země. Máme za to, že pro posouzení kontextu ústavní konformnosti postupu vlády při přijetí napadeného opatření není bez významu ani předchozí její postup při stanovování zákazu vycestování, proto uvádíme přehled jejích rozhodnutí v této oblasti s poukazem na problematické aspekty i v předchozích rozhodnutích.

**a) Usnesení vlády ČR č. 198 ze dne 12. 3. 2020**

9. Jedním z prvních přijatých krizových opatření bylo usnesení vlády ČR č. 198 ze dne 12. 3. 2020, vyhlášené pod č. 71/2020 Sb., kterým vláda v bodu I. 5. nařídila s účinností od 14. března 2020 „*zákaz občanům České republiky a cizincům s trvalým nebo s přechodným pobytem nad 90 dnů na území České republiky vstupu do rizikových oblastí; to neplatí, je-li z tohoto opatření udělena výjimka.*“ Takto formulovaný zákaz omezoval svobodu pobytu v něm specifikovaných osob „*zákazem vstupu do rizikových oblastí*“.
10. K provedení předmětného nařízení se v bodu III. 2. uložila ministru zdravotnictví „*stanovit sdělením uveřejněným na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví nebo jiným vhodným způsobem rizikové oblasti*“. Ministerstvo zdravotnictví na stránkách [www.koronavirus.mzcr.cz](http://www.koronavirus.mzcr.cz) v sekci „*Státy světa s vysokým rizikem přenosu nákazy/High risk countries*“ zveřejnilo seznam vybraných států, do kterých nebylo možné vycestovat. Tento postup obcházel ustanovení § 2 odst. 1 písm. f) zákona č. 309/1999 S., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého právní akt ve formě sdělení ministerstev se vyhláší ve Sbírce zákonů. Vyhlášení toliko uveřejněním na webu ministerstva požadavek vyhlášení právního aktu nesplňoval. Rizikové oblasti, do kterých byl usnesením vlády zakázán vstup, představovala území jiných států, tedy území, mimo České republiky, čímž bylo překročeno prostorové vymezení území, na kterém byl nouzový stav vyhlášen.

**b) Usnesení vlády ČR č. 203 ze dne 13. 3. 2020**

11. Ihned následující den po přijetí zákazu vycestování do rizikových oblastí vláda dalším krizovým opatřením možnost občanů České republiky opustit její území fakticky vyloučila. Usnesením vlády ČR č. 203 ze dne 13. 3. 2020, vyhlášeným pod č. 76/2020 Sb., se s účinností od 16. března 2020, 00:00 hodin nařídila

*„1. zákaz vstupu pro všechny cizince s výjimkou cizinců pobývajících s přechodným pobytem nad 90 dnů nebo trvalým pobytem na území České republiky; to neplatí, je-li vstup těchto cizinců v zájmu České republiky,  
2. zákaz občanům České republiky a cizincům s trvalým nebo přechodným pobytem nad 90 dnů na území české republiky vycestovat z území České republiky; to neplatí, je-li z tohoto opatření udělena výjimka.“*

12. Žádná úprava režimu udělování výjimek nebo vymezení důvodů pro jejich udělení nebyly v tomto krizovém opatření obsaženy, toliko bylo uloženo ministru vnitra opatření provést a současně „*stanovit sdělením uveřejněným na internetových stránkách Ministerstva vnitra nebo jiným vhodným způsobem, kdy je vstup cizinců podle bodu 1. tohoto usnesení v zájmu České republiky*“. Ministerstvo vnitra k provedení krizového opatření přistoupilo bez ohledu na zvolenou diferenciaci mezi zájmem České republiky, kterému by měl podléhat vstup cizinců na straně jedné a režimem udělení výjimek k opuštění území, na straně druhé. Na svých webových stránkách pod názvem „*výjimky z omezení cestování*“ zveřejnilo Ministerstvo vnitra ČR stanovené situace, na které zákaz vstupu na území ČR a zákaz vycestování „*neplatí*“.

**c) Usnesení vlády ČR č. 334 ze dne 30. 3. 2020**

13. Dne 30. března 2020 vláda novým krizovým opatřením přijatým usnesením č. 334, vyhlášeným pod č. 142/2020 Sb., s účinností od 31. března od 00:00 hod do 12. dubna 2020 opětovně upravila zákaz vstupu cizinců na území České republiky a zákaz vycestování z území České republiky, přičemž výjimky, na které se toto nařízení nevztahuje, upravila přímo v předmětném krizovém opatření. Současně (kromě jiného) zrušila své předchozí

rozhodnutí týkající se zákazu vstupu na území ČR a zákazu vycestování, tj. bod I/1 a usnesení vlády č. 198 ze dne 12. 3. 2020, vyhlášeného pod č. 71/2020 a usnesení č. 203 ze dne 13. 3. 2020, vyhlášeného pod č. 76/2020.

14. Dne 6. 4. 2020 vláda usnesením č. 387, publikovaným pod č. 150/2020 Sb., prodloužila v bodě IV. platnost (!) usnesení č. 334, vyhlášeného pod č. 142/2020 Sb., do 13. dubna 2020 23:59. Prodloužila tak platnost usnesení omezujícího vstup cizinců na území České republiky a vycestování občanů, nikoliv ale účinnost předmětného nařízení, ta byla (a bez jejího prodloužení i zůstala) stanovena do 12. dubna 2020. Prodloužení platnosti usnesení vlády na stanovení doby účinnosti nařízení nemělo přitom vliv. Usnesení vlády č. 334, vyhlášené pod č. 142/2020 Sb., tak dne 13. 4. 2020 sice bylo platné, ale zákazy vstupu a vycestování nařízené jeho bodem I. nebyly účinné. Následně, dnem 14. 4. 2020, nabylo účinnosti Usnesení vlády ČR č. 387, ze dne 6. 4. 2020, jehož zrušení v předmětné části se domáháme tímto návrhem.

d) Usnesení vlády ČR ze dne 6.4.2020

Dne 6.4.2020 přijala Vláda ČR usnesení č. 387, publikovaného pod č. 150/2020 Sb., kde pod bodem I.5 se stanovuje: „*Vláda za předpokladu prodloužení nouzového stavu, nařizuje s účinností ode dne 14. 4. 2020 od 0:00 hod. po dobu trvání nouzového stavu, že vycestování z území České republiky je možné pouze v nezbytných případech pod podmínkou, že účel vycestování je v souladu s výjimkami ze zákazu volného pohybu nařízeného mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví a podle bodu III., a že k dosažení účelu nepostačuje cesta v rámci území České republiky.*“.

15. V právním řádu tak byl fakticky stanoven zákaz vycestování od 14.3.2020 až do 23.4.2020, kdy vláda přijala další krizové opatření, a to v návaznosti na vyhlášení rozsudku Městského soudu v Praze z téhož dne, pod sp.zn. 14 A 41/2020 (viz dále).

e) Usnesení vlády ČR ze dne 23.4.2020

16. Nové krizové opatření vlády ze dne 23.4.2020, publikované pod č. 193/2020 Sb. (usnesení vlády č. 443) odstranilo faktický zákaz vycestování z právního řádu, když stanovilo pravidla pro přeshraniční styk. Rozsah těchto pravidel byl poměrně rozsáhlý a s ohledem na fakt, že toto opatření bylo účinné pouze několik dnů, nepokládají navrhovatelé na tomto místě přepisovat normativní část tohoto usnesení vlády.
17. Toto vládní opatření ze dne 23.4.2020, které zásadně rozvolnilo pravidla svobody pohybu a pobytu, **platilo pouze jediný týden** a bylo opět nahrazeno novým vládním opatřením ze dne 30.4.2020, který skupina senátorů napadá cestou tohoto návrhu u Ústavního soudu.
18. Navrhovatelé si přejí na tomto místě svého návrhu uvést, že by dokázali pochopit aspoň částečně předvídatelná pravidla pro rozvolňování přijatých opatření v návaznosti na epidemiologickou situaci. Nicméně shora předestřený sled vládních opatření svědčí nikoli o uvážlivém rozvolňování přijatých opatření, ale spíše svědčí o tom, že se vláda fakticky pohybuje „ode zdi ke zdi“, kdy nejprve zcela zakáže vycestovat svým občanům (až na ne příliš transparentně definované výjimky), aby následně ze dne na den nestanovila žádný zákaz vycestování pro své občany. Vydávaná opatření zejména v posledních týdnech nelze označit nijak jinak než jako chaotická, nahodilá, nepředvídatelná a s absurdně krátkou temporální účinností. Jak jinak lze hodnotit situaci, kdy po rozvolnění pravidel dne 23.4.2020 adresáti vládních opatření očekávali, že nově vydaná opatření již budou účinná aspoň po určité delší časové období, že byla vydána s rozmyslem a při jasně stanoveném právním základu (viz rozsudek Městského soudu v Praze sp.zn. 14 A 41/2020). Namísto toho vládní opatření ze dne 23.4.2020, upravující zásadní rozvolnění vládních pravidel, platilo pouze jediný týden a bylo nahrazeno opět zcela novou sadou vládních návrhů. Navrhovatelé pak musí vyslovit obavu, zda pravým důvodem není snaha vyřadit Ústavní soud z přezkumu vládních opatření (srov. § 66 zákona o Ústavním soudu). Takovýto postup vlády má však dle navrhovatelů dopad na princip právní jistoty a obecně i na postulát právního státu, na který nelze rezignovat ani v nouzovém stavu, ba naopak! Právě v nouzovém stavu s dopadem na ústavní práva a svobody je nutné lpět na základní atributy legality, legitimacy a právního státu.

### III. Povaha napadeného rozhodnutí vlády

19. Prvním sporným momentem je, jakým aktem vláda v předmětném opatření reguluje svobodu pohybu občanů ČR (ale i dalších osob) v aspektu přeshraničního styku. Základní otázka zní, zda představuje usnesení vlády právní předpis s možností jeho přezkumu Ústavním soudem, nebo napadené vládní rozhodnutí správním aktem s možností přezkumu správním soudem.
20. Jde totiž výslovně o usnesení vlády, které zjevně formálně nemá podobu nařízení vlády, tedy podzákoného právního předpisu. Vzhledem k tomu, že však tento akt vlády byl publikován ve Sbírce zákonů pod č. 222/2020 Sb. a reguluje neurčený okruh jeho adresátů v jejich právech a povinnostech (to dokonce ústavní povahy), pak je nutné takovou vládní aktivitu označit za vydávání právního předpisu *sui generis* (v opačném případě by se jednalo o opatření obecné povahy, které se však zásadně ve Sbírce zákonů nevyhlašuje a taky jím nelze omezovat ústavně zaručená práva a svobody).
21. Vláda tak postupuje pochybně už jen v tom, že nedodrží základní atributy demokratického právního státu, kterým je povinnost státních orgánů činit jen to, co je jim výslovně dovoleno a postupovat přitom v předepsaných právních formách. Materiálně však její usnesení právním předpisem je a je pak přezkoumatelné Ústavním soudem. Opačný výklad by zásadně protiústavně omezoval právo poslanců a senátorů, příp. dalších oprávněných subjektů na přezkum vládní činnosti, kterým se omezují základní práva a svobody před Ústavním soudem. Takový výklad by se zcela přičil materiálnímu nazírání na právní stát a je nepřípustný.
22. Ostatně plénum Ústavního soudu již posuzovalo jedno z vládních krizových opatření (omezující volný pohyb osob - usnesení vlády ze dne 15. 3. 2020 č. 215, o přijetí krizového opatření, zveřejněnému pod č. 85/2020 Sb.) a dospělo v usnesení sp.zn. Pl. ÚS 8/20 k závěru, že se jedná o právní předpis, když krizové opatření „*má právněnormativní obsah, který je vymezen obecným předmětem i třídou subjektů (viz bod 40). To znamená, že byt' není napadený akt nařízením ve smyslu čl. 78 Ústavy, má povahu obecného normativního právního aktu. Na základě uvedeného závěru o obecnosti předmětu i adresátů předmětného usnesení proto Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené krizové opatření vlády má materiálně povahu jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy nebo ustanovení § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu*“. I když závěr vyslovený Ústavním soudem byl vtělen pouze do formy usnesení a nemá formální kvalitu nálezu, navrhovatelé jej pokládají za obecně správný a také z něj vychází.
23. Ze všech shora uvedených důvodů pak navrhovatelé dospívají k závěru, že napadené usnesení vlády může Ústavou ČR vytyčená skupina senátorů u Ústavního soudu napadnout. I tato podmínka abstraktního přezkumu norem Ústavním soudem je tak splněna.

### IV. Meritum věci

#### A) NEZÁKONNOST NAPADENÉHO OPATŘENÍ

24. Krizové opatření, jehož část regulující přeshraniční styk se navrhuje zrušit, bylo vydáno s poukazem na ustanovení § 5 písm. c), § 6 odst. 1 písm. b) a § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona.

Dle § 5 písm. c) krizového zákona „za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací“.

Dle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona „vláda je oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařídit zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území“.

Dle § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona „vláda v době trvání nouzového stavu je dále oprávněna přijmout opatření k ochraně státních hranic, k pobytu cizinců nebo osob bez státní příslušnosti, v oblasti zbraní, výbušnin, nebezpečných chemických látek a přípravků, jaderných zařízení a zdrojů ionizujícího záření“.

25. Kompetence vlády dle výše specifikované zákonné úpravy jsou tak vymezeny **časovým hlediskem** (dobou trvání nouzového stavu), **prostorovým určením** (ve vymezeném prostoru ohroženého nebo postiženého krizovou situací) **určením práv**, která lze omezit, v neposlední řadě **určením nezbytností** rozsahu (v nezbytně nutné míře). Ustanovení § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona dále rozšiřuje oblasti, na které se dále mohou opatření vlády za nouzového stavu vztahovat, tyto ale nemají relevanci k předmětné části opatření, která se navrhuje zrušit, protože napadená část usnesení vlády se nevztahuje ani k jedné s těchto taxativně vymezených oblastí.

*i) k míře omezení práv*

26. Zákonným předpokladem omezení práv plynoucím z krizového zákona je též postup, respektující zásadu přiměřenosti, projevující se v minimalizaci zásahu do práv a svobod v závislosti od požadovaného účelu, který má být daným omezením dosažen. K omezení práv je tak možné přistoupit pouze v nezbytné míře.
27. Míra omezení práv - svobody pohybu a pobytu je určována také stanovením povinností, které vláda přijala v předmětných částech svého krizového opatření, mezi jinými:
- a) oznamovací povinnosti vůči krajské hygienické stanici
  - b) povinnost předložení testu ne staršího 4 dny
  - c) povinnost podrobení se testu a předložení jeho výsledku ve lhůtě 72 hod.
  - d) povinnost prokázání relevantních skutečností pro uplatnění výjimek ze stanovených povinností,

příčemž u všech těchto povinností je možný či dokonce předpokládaných jejich opakované či pravidelné plnění (co 30 dnů ad c/).

28. V souhrnu tato pravidla vytváří nepřiměřené břemeno pro občany ČR, kteří mají legitimní důvod překračovat státní hranici, a to z důvodu zaměstnání v zahraničí, výkonu profesní činnosti nebo podnikání, případně návštěvy rodinného příslušníka nebo své nemovitosti.
29. Je také s podivem, že i některé naše sousední státy, například Německo či Rakousko, ale dokonce i Slovensko, stanovují pro tyto osoby, tzv. pendlery, k datu podání tohoto návrhu mírnější pravidla<sup>1</sup> (nevyžadují předložení povinného testu v případě ČR). Je sice pravdou, že dané restrikce se uvolňují i v ČR, ovšem podle přesvědčení navrhovatelů k datu podání tohoto návrhu neexistují žádné věcné důvody pro takto přísná opatření vyhlašovaní pro přeshraniční styk vládou.
30. Za výrazný problém, který je nutné zařadit do mozaiky vládních opatření, které v souhrnu pak představují pro dotčené osoby již podle navrhovatelů již nepřiměřené břemeno, představuje

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_en)



zavření řady hraničních přechodů běžně využívaných a frekventovaných. Vláda sice přidává některé vybrané hraniční přechody (dosud v omezeném provozu či zcela zavřené), ovšem na řadě míst je daný postup pomalý. Čeští občané jsou tak nuceni cestovat každý den i více než 100km oproti běžnému stavu, jen aby mohli překročit legálně hranici. Srov. opatření obecné povahy vlády o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic České republiky ze dne 15.3.2020, ve znění opatření obecné povahy vlády ze dne 16.3.2020, ze dne 1.4.2020 a ze dne 23.4.2020 a ze dne 4.5.2020<sup>2</sup>. Ačkoli jde o opatření obecné povahy, tj. forma správního rozhodování vlády jakožto správního úřadu, tj. výkon činnosti vlády nepodléhající přezkumu v tomto řízení před Ústavním soudem<sup>3</sup>, je relevantní na tyto další ztěžující podmínky překračování hranice ČR a přeshraničního styku upozornit, neboť názorně dokládají tvrzené nepřiměřené břemeno, jež je na osoby s legitimním zájmem přeshraničního styku a zároveň nízkým epidemiologickým rizikem vyžadováno.

31. Za zcela nepřiměřený navrhovatelé považují požadavek předložení PCR testu každý měsíc u tzv. pendlerů, když tato osoba překračuje hranici do oblasti, kde je výskyt onemocnění COVID-19 srovnatelný či dokonce nižší. Tato povinnost by byla odůvodněná v současné době pouze u styku s regiony s výrazně vyšším výskytem nákazy. Jinými slovy odůvodněnost takového požadavku by podle navrhovatelů nastávala pouze ve značně omezeném rozsahu, nikoli jako plošná povinnost, která nerozlišuje distinkce v jednotlivých regionech (hraničním území), epidemiologického rizika apod. Nadto neexistuje žádné zdůvodnění pro tuto nově stanovenou četnost, protože zatímco pro kratší interval existuje alespoň jakési hledisko nejzazší inkubační doby příznaků nákazy, u 30 denní doby tohoto intervalu existuje naopak dostatek vědeckých závěrů, že v takovém intervalu se osoba může nejen nakazit, příp. bezpříznakově prodělat onemocnění, ale také i vyléčit, a to dokonce i bez vytváření adekvátních protilátek jako tzv. odpovědi imunitního systému.
32. Vládní opatření tak nejsou cílená, přiměřená a předvídatelná a ve výsledku porušují práva českých občanů. Tato opatření jsou ovšem také diskriminační, např. ve vztahu k území ČR, jestliže pro cesty do Hlavního města Prahy či některých výrazněji postižených regionů nejsou stanovena žádná omezení, ovšem epidemiologická situace je v dotčených regionech horší než v řadě příhraničních sousedních regionů. Jde pak o porušení zásady rovnosti a diskriminaci (čl. 1 Ústavy, čl. 1 a čl. 3 Listiny) pouze určité skupiny obyvatel. Daný právní závěr vyniká, pokud zvážíme, že vláda od 23.4.2020 nestanoví pro omezení svobody pohybu a pobytu na našem území prakticky žádná omezení, a do okolních států je poměrně přísně reguluje, když až na výjimky je v regionech přímo sousedících s Českou republikou srovnatelná či dokonce lepší situace než u nás. Proč i v takových případech mají být uplatněná takto restriktivní pravidla, vláda nevysvětlila (odůvodnění napadeného usnesení vlády chybí).
33. Za problematické opatření pokládají navrhovatelé také omezení stanovené pro zemědělce v příhraničí. Mnozí zemědělci (nejen s českou státní příslušností) obhospodařují nemovitosti v příhraničních regionech, kde musí právě na jaře provádět nezbytné zemědělské práce nebo se dokonce starat o živá zvířata. Povinnost zdržet se mimo území ČR pouze 24 hod. bez povinnosti předkládat negativní potvrzení dle bodu IV. napadeného usnesení vlády je zjevně nepřiměřená, a to v i kombinaci s uzavřenými hraničními přechody. Podle názoru navrhovatelů, když už má být pro tuto skupinu osob stanovena zvláštní pravidla, pak nechtě je tato možnost prodloužena jako tzv. ekonomických aktivit na dobu alespoň 72 hod. (srov. bod 3.e/). Za problematické pokládají navrhovatelé také použití slova „bezprostředním“, protože je

---

<sup>2</sup> <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RCIABPARE3JU>

<https://www.mvcr.cz/clanek/od-11-kvetna-bude-vice-moznosti-kde-prekrocit-hranice.aspx>

<sup>3</sup> Navrhovatelé musí vyjádřit výraznou pochybnost, zda je zakotvení takové působnosti vlády doktrínálně dlouhodobě obhajitelné, pakliže připustíme, že by i vrcholný orgán výkonné moci spadal pod klasické členění správních úřadů.

do značné míry neurčité, jeho výklad vláda nepředestřela a aplikační problémy s ním jsou časté.

34. Navrhovatelé pak dospívají také s ohledem na epidemiologickou situaci k jednoznačnému závěru, že je v současnosti možné na místo plošných zásahů do ústavních práv vstupovat do těchto práv pouze v nezbytných případech a jen v omezeném územním rozsahu.
35. **Z výše uvedeného je zřejmé, že napadené opatření je v rozporu se zákonným požadavkem postupovat při omezení práva pohybu a ukládání povinností zákazu vstupu, pohybu a pobytu či omezení těchto svobod (i jejich podmíněním splněním dalších skutečností) toliko v nezbytném rozsahu, jak stanovuje ustanovení § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona.**
36. Zákonné předpoklady, za kterých je možné právo na svobodu pohybu a pobytu omezit, nebyly stran napadeného opatření splněny. Krizový zákon neumožňuje omezit svobodu pohybu opatřeními, u nichž nezbytnost zásahu není přiměřená z hlediska dosažení kýženého cíle.

## **B) NEÚSTAVNOST NAPADENÉHO OPATŘENÍ**

37. Napadeným opatřením vláda při řešení krizové situace přistoupila k omezení práva překračovat hranici ČR jak pro občany ČR, tak pro další osoby (občany EU, ale i občany třetích zemí), čímž zasáhla do práva na svobodu pohybu a pobytu garantovaného článkem 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a lidskoprávními úmluvami a omezila tak realizaci práva svobodně se pohybovat po určitém území, svobodně se rozhodnout o místě svého pobytu.<sup>4</sup> Způsob, jakým se napadeným opatřením do práva na svobodu pohybu zasahuje, není dle navrhovatelů ústavně konformním a je v rozporu s garancemi plynoucími z ústavního pořádku.

### ***i) SVOBODA POHYBU A JEJÍ ÚSTAVNĚPRÁVNÍ GARANCE***

38. Svoboda pohybu a pobytu je základním právem jednotlivce garantovaným článkem 14 Listiny, ale i dalšími mezinárodními dokumenty určujícími standardy ochrany lidských práv, zejména článkem 12 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhl. č. 120/1976 Sb.) a článkem 2 Dodatkového protokolu č. 4 k Úmluvě.

Dle čl. 14 odst. 1 Listiny: „Svoboda pohybu a pobytu je zaručena“.

Dle čl. 12 odst. 1 a 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech: „1. Každý, kdo se právoplatně nachází na území určitého státu, má na tomto území právo svobody pohybu a svobody zvolit si místo pobytu. 2. Každý může svobodně opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní“.

Dle čl. 2 odst. 1 a 2 Dodatkového protokolu č. 4 k Úmluvě: „1. Každý, kdo se právoplatně zdržuje na území některého státu, má na tomto území právo svobody pohybu a svobody zvolit si místo pobytu. 2. Každý může svobodně opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní“.

---

<sup>4</sup> Dle čl. 14 odst. 1 Listiny: „Svoboda pohybu a pobytu je zaručena“; dle čl. 12 odst. 1 a 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech: „1. Každý, kdo se právoplatně nachází na území určitého státu, má na tomto území právo svobody pohybu a svobody zvolit si místo pobytu. 2. Každý může svobodně opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní“; dle čl. 2 odst. 1 a 2 Dodatkového protokolu č. 4 k Úmluvě: „1. Každý, kdo se právoplatně zdržuje na území některého státu, má na tomto území právo svobody pohybu a svobody zvolit si místo pobytu. 2. Každý může svobodně opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní“.

39. Zakotvení svobody pohybu a pobytu v moderních lidskoprávních dokumentech je reakcí na institut nevolnictví, tedy historický institut svazující jednotlivce s konkrétním místem.<sup>5</sup> Svobodou pohybu se přitom ve vztahu k občanům rozumí svoboda pohybovat se na území České republiky, právo toto území opustit, ale také se vrátit. Subjektem tohoto práva však nejsou toliko občané ČR, ale i cizinci, i když míra zajištění tohoto práva se ve vztahu k cizincům může lišit, a to i v závislosti od toho, jestli jsou občany Evropské unie nebo nikoliv. Občanům členských států Evropské unie garance práva volného pohybu plynou i ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29.4.2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.
40. Zatím co Listina může tuto svobodu zaručit pouze na našem území a dále ve vztahu k opuštění či vstupu na území ČR, garance svobody pohybu i za hranicemi jurisdikce České republiky plynou z mezinárodních úmluv, které jsou součástí ústavního pořádku České republiky a jejichž standardy poskytovaných garancí základním právům musí veřejná moc rovněž respektovat.
41. Rozhodovací praxe Ústavního soudu interpretuje svobodu pohybu shodně s doktrínou jako „*právo, které zahrnuje nejen právo volně se pohybovat a usazovat kdekoliv na území České republiky, ale i právo svobodně vycestovat do zahraničí a vrátit se zpět*“ (např. nálezn Ústavního soudu ze dne 20.5.2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/07). Vycestování do zahraničí tak chápe jako samostatný atribut tohoto práva, kterému se poskytuje ochrana a jehož omezení musí naplňovat předpoklady pro oprávněnost zásahu veřejné moci. V opačném případě nelze právo svobody pohybu a pobytu v rámci přeshraničního styku omezit. Obdobně platí i pro návrat občanů ČR, pro který stanovuje Listina jednoznačné záruky.
42. Evropský soud pro lidská práva se obdobnou problematikou zabýval zejména ve spojení s rozhodováním o odebrání cestovních dokladů a případy individuálních rozhodnutí o zákazech vycestování, přičemž v této souvislosti konstatoval, že i takovýto zásah ze strany veřejné moci, tj. odebrání dokladu totožnosti, který neumožňuje jak opustit území, tak odcestovat do jakékoli jiné země Evropské unie nebo mimo ni, je omezením výkonu práva na svobodu pohybu, což představuje zasahování ve smyslu čl. 2 Protokolu č. 4 (viz rozsudek *Baumann v. Francie*, stížnost, 1996; viz, a contrario, rozsudek *Piermont proti Francii*, 1995; viz, mutatis mutandis, výše cit. *Guzzardi a dále Raimondo proti Itálii*, 1994, a *Labita proti Itálii*, 2000).

## **ii) POSOUZENÍ OPRAVNĚNOSTI ZÁSAHU VLÁDY DO SVOBODY POHYBU**

43. Svoboda pobytu není právem absolutním, její omezení je možné, nelze ale uplatňování tohoto práva fakticky úplně vyloučit či omezit nepřiměřeným břemenem. S ohledem na význam předmětného práva v katalogu lidských práv je každé omezení pohybu a nevyhnutelnost takového opatření důsledně zvažovat.
44. Možnosti omezení práva na svobodu pohybu jsou upraveny v čl. 14 odst. 3 Listiny a v čl. 2 odst. 3 Dodatkového protokolu č. 4 k Úmluvě. Limity oprávněnosti omezení svobody pohybu ze strany veřejné moci tak stanovují kumulativní podmínky spočívající (a) v stanovení omezení v zákoně, (b) v nutnosti sledovat naplnění některého z taxativně vymezených cílů a (c) v nezbytnosti omezení.

### a) Zákonný základ omezení

---

<sup>5</sup> BARTOŇ, M. a kolektiv.: Základní práva. Praha: Leges, 2016, s. 361.

45. Podle čl. 4 odst. 2 Listiny: „*Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod (dále jen "Listina") upraveny pouze zákonem.*“ Omezení základního práva tedy nemůže mít svůj základ v podzákoněm předpise, musí plynout ze zákona. V předmětné věci návrh směřuje proti části usnesení vlády jako abstraktnímu aktu, kterým je do práva na svobodu pohybu zasahováno. Toto usnesení vlády má specifickou povahu krizového opatření, pro jehož vydání je potřeba dodržet předpoklady stanovené krizovým zákonem. Samotné usnesení vlády, jehož součástí je napadené opatření, je vydáno na základě krizového zákona, který rozhodování vlády o omezení některých základních práv a svobod předpokládá.

#### b) Legitimita cíle

46. Legitimními cíli pro omezení svobody pohybu a pobytu podle čl. 14 odst. 3 Listiny jsou bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochrana zdraví nebo ochrana práv a svobod druhých, a na vymezených územích též ochrana přírody. Dodatkový protokol č. 4 k Úmluvě umožňuje omezit svobodu pohybu a pobytu v čl. 2 odst. 3 „*v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, udržení veřejného pořádku, předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných*“. Lze konstatovat, že tak Listina, jakož i Úmluva, připouští omezení svobody pohybu a pobytu za účelem ochrany zdraví. Omezení práva na svobodu pohybu a pobytu tak může v obecné rovině představovat legitimní cíl k ochraně veřejného zdraví v situaci, kdy tento veřejný statek je na určitém území ohrožen. Při posuzování legitimacy napadeného opatření ale nepostačuje, že ochrana veřejného zdraví je obsažena ve výčtu veřejných statků, kterých ochrana omezení práva připouští. Legitimitu je nezbytné zkoumat v konkrétní situaci a posoudit tak, jestli konkrétní způsob omezení práva je způsobitelný zamýšleného legitimního cíle dosáhnout.
47. Je nepochybné, že napadené opatření by mělo sledovat jediný cíl, jímž je ochrana veřejného zdraví před ohrožením v souvislosti s prokázáním koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území České republiky. Tento cíl plyne z důvodu, pro který byl na území České republiky vyhlášen nouzový stav.
48. Reflexi ochrany veřejného zdraví, jakožto legitimního cíle pro omezení svobody pohybu, zpochybňuje i způsob určení okruhu osob, kterým se vycestování bez jakéhokoliv omezení umožňuje, a od počátku nouzového stavu umožňovalo. Některé ze stanovených výjimek byly stanovené pro skupiny osob, které po návratu na území ČR mohou epidemiologické riziko ještě zvýšit (např. řidiči v nákladní dopravě, přeshraniční pracovníci). Tyto výjimky byly odůvodňované ekonomickými zájmy státu. Vláda tak na jedné straně upřednostňuje ekonomické zájmy před epidemiologickým rizikem, a na straně druhé v situacích, kdy je epidemiologické riziko výrazně nižší (např. při vycestování ze země do země či regionu s nižším výskytem koronaviru než v ČR), k omezení přeshraničního styku přikročila.
49. Legitimitu daného opatření dále zpochybňuje skutečnost, že pro území ČR žádné omezení pohybu a pobytu již stanoveno není, když srovnáním epidemiologických rizik v řadě států Evropy zjišťujeme k datu podání tohoto návrhu, že je v jiných zemích srovnatelná, ne-li lepší.
50. Pokud k omezení svobody pohybu má docházet za účelem zabránění šíření přenosu koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2), požadavek legitimacy omezení základního práva nemůže splňovat opatření, které na jedné straně některým občanům zásadně stěžuje překračování státní hranice České republiky, na druhé straně ale umožňuje vycestování a návrat bez karantény některým skupinám osob pro výkon práce právě v rizikovém prostředí (např. výjimka pro přeshraniční pracovníky ve zdravotnictví, sociálních službách a integrovaném záchranném systému, kteří pravidelně za účelem výkonu práce překračují státní hranice s okolními státy), kde pravděpodobnost nakažení bude nepochybně vyšší, než když by občan ČR chtěl například odjet na nějaký čas do jiné země, kde vlastní nemovitost s významně nižším epidemiologickým rizikem.

### c) Nezbytnost omezení práva v demokratické společnosti

51. Nezbytnost omezení práva na svobodu pohybu a pobytu je potřeba posuzovat v návaznosti na sledovaný legitimní cíl. Jak již bylo uvedeno, domníváme se, že daná omezení práva svobody pohybu a pobytu není s to dosáhnout zamýšleného cíle a nejsou také přiměřená, proto nelze dovést ani naplnění předpokladu nezbytnosti omezení práva svobody pohybu a pobytu v rámci přeshraničního styku.
52. Nelze přitom opomíjet ani ustanovení článku 4 odst. 4 Listiny, dle kterého „*při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena*“. Nelze tedy toliko s odkazem na obecnou možnost omezení práva na svobodu pohybu v krizové situaci, upravenou v krizovém zákoně, přijímat opatření, která nesměřují k naplnění zamýšleného účelu, tj. řešení vzniklé krizové situace. Zásah do svobody pohybu osob mimo území České republiky je tak sporný z hlediska podmínky nevyhnutelnosti takového zásahu do základních práv jednotlivce a nerespektování účelu, které se jimi mají sledovat pro řešení krizové situace.
53. Zvažování nezbytnosti omezení práva vyžaduje přesně opačný přístup, tedy určení okruhu situací, kdy se konkrétní právo omezuje s odůvodněním účelu, kterého se tím má dosáhnout a přesvědčivé argumentace, proč daný účel nelze dosáhnout jinými prostředky nespojenými se zásahem do základního práva, příp. prostředky, které omezení práva sice představují, ale v menší intenzitě.
54. Rovněž z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že při hodnocení zásahu vedoucího k porušení svobody pohybu jednotlivce je v rámci principů stanovených čl. 2 Protokolu č. 4 potřebné zohlednit výsledek, který má být dosažen a v těchto souvislostech zvažovat, zda zásah byl přiměřený ve vztahu k zamýšlenému cíli (srov. např. věc *Baumann v. Francie*, stížnost č. 33592/96, věc *Iletmis v. Turecko*, stížnost č. 29871/96 a další).
55. Výrazné omezení přeshraničního styku, ke kterému přikročila vláda tak dle našeho názoru není opatřením legálním, legitimním ani nezbytným, a představuje obdobnou situaci, jaká na našem území panovala za komunistického režimu, kdy ve vztahu k nesocialistickým státům bylo cestování podmíněno získáním speciální doložky, prokazování důvodů, nepříjemných dotazů a nezřídka i rozkazů a překročení státní hranice tak bylo výrazně omezeno a umožněno toliko určitému okruhu občanů. Napadené opatření je ale srovnatelné.

### **iii) PRINCIPY DEMOKRATICKÉHO PRÁVNÍHO STÁTU**

56. Základní definiční znaky České republiky, jako státu, principy, zásady a ideje, na kterých je její právní řád vystavěn, jsou koncentrovány v článku 1 Ústavy, dle kterého:

*„(1) Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.*

*(2) Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“*

57. Tyto principy demokratického právního státu nezanikají s vyhlášením nouzového stavu. Právě naopak, posílení pravomocí exekutivy za nouzového stavu musí být spjato s důsledným respektováním základních hodnot a nemůže vést ke zneužití moci. Důvěra v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už jde o rozhodování orgánů moci zákonodárné, výkonné či soudní, je jedním ze základních atributů právního státu. Z ústavněprávních hledisek nemůže být

akceptovatelné, pokud orgán veřejné moci při výkonu veřejné moci autoritativně rozhoduje o plošném omezení základních práv jednotlivců bez respektování limitů určujících oprávněnost do těchto práv zasáhnout. Idea úcty k právům a svobodám člověka a občana je napadeným opatřením opomíjena.

#### iv) EVROPSKÝ ROZMĚR

58. K problematice, již se týká tento návrh, nelze už ze samotné podstaty věci přistoupit bez zohlednění její evropské dimenze. Tzv. pendleři totiž nejčastěji míří do sousedních zemí, tedy členských států EU, a realizují tak svá práva vyplývající z evropského práva. Evropské právo přirozeně umožňuje omezení jejich pohybu včetně kontroly vnitřních hranic, pro tato omezení ovšem stanoví určité podmínky, které je třeba splnit.
59. Příslušná úprava, která provádí jednu ze základních svobod, tedy svobodu pohybu, je obsažena ve Smlouvě o fungování Evropské unie, konkrétně ve čl. 45 a následujících, kterou se garantuje volný pohyb pracovníků. Jak již bylo řečeno, tato ustanovení připouští omezení výkonu těchto práv z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví. Tento princip je dále rozveden zejména v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.
60. Výkon této svobody je výrazně usnadněn příznivými pravidly pro překračování tzv. vnitřních hranic mezi členskými (a některými nečlenskými) státy EU, které tvoří tzv. Schengenský prostor. Tato pravidla obsahuje tzv. Schengenský hraniční kodex - Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob.
61. Je zjevné, jakákoli omezení by měla být přiměřená, náležitě odůvodněná a časově limitovaná. To je prizmatem volného pohybu přeshraničních pracovníků naprosto žádoucí, neboť jakékoli komplikace, se kterými se při překračování vnitřních hranic setkávají, mají zásadní dopady pro výkon jejich svobody pohybu.
62. Např. povinnost opatřit si na vlastní náklady test může být považována za nepřímý zásah do práva na volný pohyb pracovníků, kdy není dotčeno toto právo samotné, jeho realizace je ale podmíněna splněním tak náročných povinností, že bude v konečném důsledku zasažena i jeho podstata.
63. Za nepřímý zásah lze považovat také uzavření značného množství hraničních přechodů, v jehož důsledku jsou pendleři nuceni hranice překračovat na hraničních přechodech třeba i o desítky kilometrů vzdálenějších, což s sebou nese značné komplikace.
64. V této souvislosti je podle názoru navrhovatelů pochybné, že nemalé náklady na provedení těchto testů mají nést v celé šíři tyto přeshraniční pracovníci, jejichž příjmy v zásadě (příjmy v pohraničí se neřadí k nadprůměrným) neumožňují, aby třeba i vícekrát měsíčně procházeli požadovaným testováním.
65. Z evropské perspektivy je rovněž důležité zdůraznit, že řada nástrojů např. regionální politiky podporuje přeshraniční spolupráci, jakákoli přetržka těchto pracně budovaných vazeb, ať již ekonomických či sociálních, je krajně negativní a restriktivní opatření proto musí být aplikována velmi uvážlivě. Navrhovatelé mají vážné pochybnosti o tom, že v případě napadených ustanovení byla tato maxima respektována.

66. Vedle výše uvedených právních předpisů a argumentů snesených ve prospěch teze o problematičnosti přijatých opatření z pohledu evropského práva jsou relevantní i materiály, jejichž charakter je specifický a lze je považovat za součást tzv. evropského soft law. Orgány Evropské unie vydaly v posledních měsících v souvislosti s problematikou, které se dotýká tento návrh, hned několik dokumentů, přičemž z našeho pohledu jsou klíčové následující (v chronologickém pořadí)<sup>6</sup>:
- *Pokyny pro opatření v oblasti správy hranic za účelem ochrany zdraví a zajištění dostupnosti zboží a základních služeb - C(2020) 1753 - z 16. března 2020*
  - *Společné prohlášení členů Evropské rady z 26. března 2020*
  - *Pokyny k výkonu volného pohybu pracovníků během šíření onemocnění COVID-19 -2020/C 1021/03 - z 30. března 2020*
67. První z uvedených dokumentů zdůrazňuje význam principu solidarity mezi členskými státy, který by měl být náležitě taktéž zohledněn při kontrolách osob a zboží. Členské státy by přijatými opatřeními neměly již tak obtížnou situaci zhoršovat; kontroly na vnitřních hranicích by měly být přiměřené. V případě pracovníků v oblasti zdravotní péče a potravinářství a v dalších klíčových oblastech (péče o děti a o seniory, kritičtí pracovníci veřejných služeb) by členské státy měly umožnit, ba dokonce usnadnit přecházení hranic. V tomto směru se jeví jako důležitý požadavek, podle něhož by sousedící členské státy by měly úzce spolupracovat, aby byla zachována efektivnost a přiměřenost těchto opatření.
68. Na tyto Pokyny navázalo Společné prohlášení členů Evropské rady, vydané o deset dní později. Jeho autoři zdůrazňují, že přeshraniční pracovníci a sezónní pracovníci musejí být schopni pokračovat v nezbytně nutné činnosti, jakkoli je přitom třeba zabránit dalšímu šíření viru. Z prohlášení představitelů členských států EU vyplývá, že důležitá je kontinuita klíčových aktivit, jejichž přetržka by přinesla významné potíže mj. v sektorech, které sehrávají při zvládnutí situace vyvolané pandemií klíčovou úlohu.
69. V posledním z uvedených dokumentů, ve sdělení nazvaném „Pokyny k výkonu volného pohybu pracovníků během šíření onemocnění COVID-19“, jež Komise vydala v březnu, se uvádí, že **omezení práva na volný pohyb pracovníků** sice může být oprávněné z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, avšak musí být **nezbytné a přiměřené a musí být založeno na objektivních a nediskriminačních kritériích**.
70. Dokument rovněž zdůrazňuje klíčový význam těchto pracovníků, zejména tzv. kritických, pro jejich hostitelskou zemi. Koordinovaný přístup na úrovni EU je tedy nezbytný. Pozornost si zaslouží skutečnost, že okruh těchto kritických povolání velmi výrazně přesahuje výčet povolání stanovený vládou České republiky v jejím usnesení ze 30. dubna 2020, u nichž se uplatňuje zjednodušený režim, resp. odpadají některé povinnosti.
71. Přičteme-li k tomu skutečnost, že v bodě 9 těchto Pokynů se uvádí, že členské státy by měly nakládat obdobně jako s kritickými pracovníky i se sezónními pracovníky v zemědělství, získáváme i na základě evropského soft law perspektivu výrazně odlišnou od té, která razí vláda České republiky, přijímající svá usnesení nepromyšleně, bez náležitého zohlednění jejich dopadů pro společnost a ekonomiku, a v rozporu kromě zdravého rozumu patrně také s evropským právem.

---

<sup>6</sup> Sdělení o zavedení zelených pruhů a Pokyny pro usnadnění leteckého nákladního provozu během šíření onemocnění COVID-19.

## V. Žádost o přednostní projednání

72. Navrhovatelé žádají s ohledem na naléhavost věci v souladu s § 39 zákona o Ústavním soudu o **přednostní projednání svého návrhu**. S ohledem vymezený předmět řízení - jednu ze základních svobod v naší zemi, svobodu pohybu ve vazbě přeshraniční styk a dále také s ohledem na vyhlášený nouzový stav a bezprecedentní omezení ústavních práv plošnými opatřeními vlády, resp. ministra zdravotnictví, jsou navrhovatelé přesvědčeni, že rozhodnutí nejvyšší soudní instance v zemi bude mít mimo vlastní rozhodnutí také výrazný judikatorní význam do budoucnosti.
73. Navrhovatelé si přejí uvést, že v současné době neustálých změn krizových opatření vlády je poměrně obtížné předložit soudu pouze jednu podpisovou listinu, proto předkládají podpisovou listinu o 4 listech. Také uvádí, že nepochybují, že jejich návrh má širokou podporu senátorů (a nikoli pouze předložený počet).

## VI. Závěrečný návrh

S ohledem na výše uvedené se navrhuje, aby Ústavní soud vydal tento nález:

V usnesení vlády č. 495 ze dne 30.4.2020, vyhlášeného pod č. 222/2020 Sb., se dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů **z r u š u j í v článku I.**

- 2.d) slova „*pokud předloží potvrzení o absolvování testu, které splňuje podmínky uvedené v bodě 9; potvrzení o absolvování testu nemusí předkládat pracovníci ve zdravotních a sociálních službách, základních složkách integrovaného záchranného systému, nebo pracovníci subjektu kritické infrastruktury, pokud doba jejich pobytu na území České republiky nebude delší než 14 dnů; potvrzení o absolvování testu dále nemusí předkládat zemědělci hospodařící v bezprostředním příhraničí, jejichž pobyt na území České republiky nebude delší než 24 hodin,*“

- 3.a) slova „*pokud předloží potvrzení o absolvování testu, které splňuje podmínky uvedené v bodě 9; potvrzení o absolvování testu nemusí předkládat pracovníci ve zdravotních a sociálních službách, základních složkách integrovaného záchranného systému, nebo pracovníci subjektu kritické infrastruktury, kteří předloží notu zastupitelského úřadu cílové země, že jde o zdravotní, sociální služby, základní složky integrovaného záchranného systému, nebo subjekt kritické infrastruktury a že v místě výkonu práce byla přijata opatření k zabránění šíření koronaviru SARS CoV-2, zejména povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest, pokud doba vycestování nebyla delší než 14 dnů,*“

- 3.d) slova „*bezprostředním*“ a „*pokud doba jejich vycestování nebyla delší než 24 hodin,*“

a bod 9.

skupina senátorů Parlamentu ČR,

jednající Miroslavem B a l a t k o u, senátorem

zastoupení JUDr. Stanislavem P o l č á k e m, advokátem