

Česká republika
USNESENÍ
Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaje), Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatelky **P. Š.**, zastoupené Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, se sídlem v Brně, třída Kpt. Jaroše 1922/3, proti usnesení vlády ze dne 12. 3. 2020 č. 194, o vyhlášení nouzového stavu, zveřejněnému pod č. 69/2020 Sb., ve znění usnesení vlády ze dne 9. 4. 2020 č. 396, zveřejněného pod č. 156/2020 Sb., usnesení vlády ze dne 15. 3. 2020 č. 215, o přijetí krizového opatření, zveřejněnému pod č. 85/2020 Sb., mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020 č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN, mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 30. 3. 2020 č. j. MZDR 12745/2020-4/MIN/KAN a mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 6. 4. 2020 č. j. MZDR 15190/2020-4/MIN/KAN, za účasti vlády a Ministerstva zdravotnictví jako účastníků řízení, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení předmětu řízení

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 26. 3. 2020 se fyzická osoba – P. Š. (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení usnesení vlády ze dne 12. 3. 2020 č. 194, o vyhlášení nouzového stavu, zveřejněného pod č. 69/2020 Sb., ve znění usnesení vlády ze dne 9. 4. 2020 č. 396, zveřejněného pod č. 156/2020 Sb., (dále jen „usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu“), usnesení vlády ze dne 15. 3. 2020 č. 215, o přijetí krizového opatření, zveřejněného pod č. 85/2020 Sb., (dále jen „usnesení vlády o přijetí krizového opatření“), mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020 č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN (dále jen „první mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví“), mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 30. 3. 2020 č. j. MZDR 12745/2020-4/MIN/KAN (dále jen „druhé mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví“) a konečně mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 6. 4. 2020 č. j. MZDR 15190/2020-4/MIN/KAN (dále jen „třetí mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví“). Stěžovatelka je přesvědčena, že v důsledku vyhlášení nouzového stavu a navazujících opatření vydaných z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaného jako SARS CoV-2) na území České republiky bylo porušeno její ústavně zaručené základní právo na svobodný pohyb a pobyt podle čl. 14 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Stěžovatelka dále navrhuje, aby Ústavní soud přikázal Ministerstvu zdravotnictví ukončit stav porušování jejího práva na svobodu pohybu a zakázal mu pokračovat v porušování práv a svobod stěžovatelky zaručených ústavním pořádkem vydáváním mimořádných opatření, k nimž Ministerstvo zdravotnictví nemá zákonné zmocnění a kterými jsou překračovány limity zákona a ústavního pořádku. S ohledem na potřebu bezodkladného zásahu ze strany Ústavního soudu stěžovatelka požaduje vydání předběžného opatření; konečně navrhuje, aby Ústavní soud stanovil vykonatelnost zrušujícího nálezu s odstupem jednoho dne od doručení nálezu účastníkům řízení, aby vláda měla přiměřený časový prostor pro eventuální přijetí nových krizových opatření.

II. Obsah napadených právních aktů

3. Dne 12. 3. 2020 vyhlásila vláda podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti republiky“) nouzový stav z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaného jako SARS CoV-2). V předmětném usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu vláda uvedla, že nouzový stav vyhláší od 14:00 hodin dne 12. 3. 2020 na dobu 30 dnů a zároveň nařizuje pro řešení vzniklé krizové situace krizová opatření [podle § 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, (dále jen „krizový zákon“)], která stanoví samostatným usnesením.

4. Dne 15. 3. 2020 vláda vydala usnesení o přijetí krizového opatření podle § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona. Uvedeným usnesením vláda s účinností ode dne 16. 3. 2020 od 00:00 hodin do dne 24. 3. 2020 do 6:00 hodin zakázala volný pohyb osob na území celé České republiky; pro zákaz stanovila několik výjimek (např. cesty do zaměstnání a k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti, nezbytné cesty za rodinou nebo osobami blízkými, cesty nezbytně nutné k obstarávání základních životních potřeb atd.). Vláda zároveň nařídila osobám pobývajícím na území České republiky omezit pohyb na veřejně dostupných místech na dobu nezbytně nutnou, pobývat v místě svého bydliště se stanovenými výjimkami a omezit kontakty s jinými osobami na nezbytně nutnou míru; usnesení zároveň obsahuje řadu doporučení. Usnesení vlády o přijetí krizového opatření bylo zrušeno usnesením vlády České republiky ze dne 23. 3. 2020 č. 279, zveřejněným pod č. 126/2020 Sb., o přijetí krizového opatření, a to s účinností ode dne 24. 3. 2020 od 6:00 hodin.

5. Dne 23. 3. 2020 zakázalo prvním mimořádným opatřením Ministerstvo zdravotnictví jako správní úřad příslušný podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), postupem podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 stejného zákona, s účinností ode dne 24. 3. 2020 od 6:00 hodin do dne 1. 4. 2020 do 6:00 hodin volný pohyb osob na území celé České republiky a pro uvedený zákaz stanovilo několik výjimek. Ministerstvo zdravotnictví zároveň nařídilo osobám pobývajícím na území České republiky omezit pohyb na veřejně dostupných místech na dobu nezbytně nutnou, pobývat v místě svého bydliště se stanovenými výjimkami, omezit kontakty s jinými osobami na nezbytně nutnou míru a pobývat na veřejně dostupných místech nejvýše v počtu dvou osob (kromě stanovených výjimek). V odůvodnění prvního mimořádného opatření je uvedeno, že bylo vydáno v souvislosti s nepříznivým vývojem epidemiologické situace; cílem všech navržených změn

v návaznosti na *de facto* shodná omezení dříve přijatá usnesením vlády mělo být dočasné maximální omezení sociálních kontaktů mezi lidmi.

6. Dne 30. 3. 2020 zakázalo druhým mimořádným opatřením Ministerstvo zdravotnictví jako správní úřad příslušný podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, postupem podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 stejného zákona, s účinností ode dne 1. 4. 2020 od 6:00 hodin do dne 11. 4. 2020 do 6:00 hodin volný pohyb osob na území celé České republiky a pro uvedený zákaz stanovilo několik výjimek. Obsahově je druhé mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví téměř shodné s prvním mimořádným opatřením; pouze jeho odůvodnění je obsáhlejší (obsahuje rámcový popis nemoci, způsobu jejího šíření a přehled nárůstu počtu nakažených). Druhé mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví bylo s účinností ode dne 7. 4. 2020 od 0:00 hodin zrušeno třetím mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví.

7. Dne 6. 4. 2020 zakázalo třetím mimořádným opatřením Ministerstvo zdravotnictví jako správní úřad příslušný podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, postupem podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 stejného zákona, s účinností ode dne 7. 4. 2020 od 0:00 hodin do konce nouzového stavu volný pohyb osob na území celé České republiky a pro uvedený zákaz stanovilo několik výjimek. Obsahově je třetí mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví téměř shodné s prvním a druhým mimořádným opatřením; doplněna byla další výjimka z plošného omezení, a to sportování na venkovních sportovištích, v parcích, přírodě a na jiných veřejně přístupných místech. Třetí mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví bylo zrušeno mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 10. 4. 2020 č. j. MZDR 15190/2020-5/MIN/KAN, které bylo následně zrušeno mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 4. 2020 č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN. Pouze první mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020 je stále platné, byť zákaz podle něj pozbyl účinnosti dne 1. 4. 2020.

III. Argumentace stěžovatelky

8. Ve svém podání stěžovatelka uvádí, že není přípustné ponechat moc výkonnou bez kontroly v situaci, ve které jsou zjevně nepřiměřeně využívána opatření ohrožující samu podstatu demokracie a právního státu. Stěžovatelka je přesvědčena, že její základní práva byla porušena v důsledku chaoticky vydávaných opatření, jež byla přijata bez respektování příslušných procedur a řádného odůvodnění.

9. Stěžovatelčinu rozsáhlou argumentaci lze shrnout následovně: Za prvé, nouzový stav nebyl vyhlášen v souladu s čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti republiky, jelikož usnesení vlády o jeho vyhlášení neobsahuje vymezení, 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. Vyhlášení nouzového stavu nadto nebylo přezkoumáno Poslaneckou sněmovnou, přestože tomu nic nebránilo. Za druhé, napadená opatření jsou podle stěžovatelky protiústavní, jelikož nebyla založena na doporučení Komise pro řešení výskytu závažných infekčních onemocnění v České republice a byla vydána bez koordinace s Ústředním krizovým štábem. Za třetí nebyla napadená opatření dostatečně odůvodněna. Podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí opatření obecné povahy (za něž stěžovatelka všechny napadené akty považuje) obsahovat odůvodnění, v němž je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a výkladu právních předpisů.

10. Za čtvrté, postup exekutivy, která původní usnesení vlády vydané v režimu krizového zákona zrušila a nahradila je vydáním prvního mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví, je svévolný a nepředvídatelný. Podle stěžovatelky nepředstavuje § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví dostatečné zákonné zmocnění, které by zakládalo pravomoc ministerstva vydat napadené první mimořádné opatření; naopak, pro účely rozsáhlé krizové situace, kterou je i současná epidemie, existuje příslušná úprava v krizovém zákonu zmocňující vládu k přijímání krizových opatření, za něž je vláda politicky odpovědná. Vláda a Ministerstvo zdravotnictví nadto svým postupem znemožnily dotčeným osobám domáhat se náhrady škody podle § 36 krizového zákona, čímž porušily ústavní právo všech osob na území České republiky domáhat se stanoveným postupem svého práva u soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Konečně (za páté) stěžovatelka namítá, že jsou napadená opatření nepřiměřená – za efektivnější a méně omezující alternativu stěžovatelka považuje například zdravotní kontroly obyvatelstva či separaci osob vyššího věku.

11. Podáním doručeným Ústavnímu soudu dne 1. 4. 2020 stěžovatelka rozšířila svůj návrh a napadla rovněž druhé mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví. Podle stěžovatelky platnost prvního mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví formálně skončila dne 1. 4. 2020 uplynutím doby, na kterou bylo přijato; namísto toho, aby bylo původní mimořádné opatření prodlouženo, bylo přijato druhé mimořádné opatření. Stěžovatelka uvedený postup exekutivy považuje za svévolný a vedený mimo jiné snahou znemožnit soudní přezkum; ke svému podání přiložila právní analýzu, na základě které mimořádná opatření podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví nejsou opatřeními obecné povahy, ale správními rozhodnutími, jelikož proti nim lze podat odvolání. Podle stěžovatelky jsou mimořádná opatření individuálními správními akty vztahujícími se k individuálně určené osobě nebo skupině osob, a proto jimi nelze ukládat obecně závazné povinnosti. Napadená dvě mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví je podle stěžovatelky nutno v důsledku výše uvedeného posuzovat jako nulitní (nicotná) pro nedostatek kompetence Ministerstva zdravotnictví.

12. Podáním doručeným Ústavnímu soudu dne 14. 4. 2020 stěžovatelka rozšířila svůj návrh, napadla rovněž třetí mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví a zároveň podala návrh na vydání předběžného opatření za podpůrného využití ustanovení občanského soudního řádu.

IV. Vyjádření Ministerstva zdravotnictví

13. Dne 17. 4. 2020 bylo Ústavnímu soudu doručeno podání Ministerstva zdravotnictví, které bylo označeno jako vyjádření k ústavní stížnosti ve věci sp. zn. Pl. ÚS 8/20. Ministerstvo zdravotnictví v předmětném podání uvedlo, že se z veřejně dostupných zdrojů dozvědělo, že plénum Ústavního soudu bude rozhodovat o ústavní stížnosti stěžovatelky směřující proti napadeným aktům. Přestože si je Ministerstvo zdravotnictví vědomo, že nebylo k vyjádření Ústavním soudem vyzváno, považuje za vhodné se v dané věci na základě dostupných informací vyjádřit, a to s ohledem na závažnost projednávané věci, ve které rozhodnutí Ústavního soudu může mít významnou precedenční váhu a může ovlivňovat postupy dalších soudů a/nebo stěžovatelů.

14. Podle Ministerstva zdravotnictví by měla být ústavní stížnost stěžovatelky odmítnuta z následujících důvodů. Za prvé, o přezkumu vyhlášení nouzového stavu nemůže Ústavní

soud rozhodovat. Za druhé, krizové opatření vlády je právním předpisem *sui generis* a stěžovatelka je zjevně neoprávněnou osobou k podání návrhu. Za třetí, opatření Ministerstva zdravotnictví je rovněž právním předpisem *sui generis* a stěžovatelka je zjevně neoprávněnou osobou.

15. Ústavní soud vedlejší účastníky k zaslání vyjádření k ústavní stížnosti stěžovatelky nevyzval, neboť v dané věci (jak je uvedeno níže) nebyly naplněny předpoklady řízení před Ústavním soudem; opačný postup by byl s ohledem na ekonomii řízení zjevně bezúčelný (srov. k tomu Wagnerová, E. a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 108–109). Ústavní soud proto předmětné vyjádření pouze založil do spisu, avšak dále k němu nepřihlížel a zároveň ho ani neposlal k replice stěžovatelce.

V. Předpoklady řízení před Ústavním soudem

16. Ústavní stížnost byla projednána plénem Ústavního soudu na základě jeho rozhodnutí o atrace působnosti ze dne 25. 3. 2014 č. Org. 24/14 (publikováno pod č. 52/2014 Sb.), podle kterého si plénium vyhrazuje rozhodování v případech, kdy je účastníkem řízení nebo vedlejším účastníkem řízení vláda. Plénium posoudilo ústavní stížnost stěžovatelky jako celek (nevyčlenilo její jednotlivé části k samostatnému projednání) i přesto, že jedna část ústavní stížnosti směřuje pouze proti mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví.

17. Stěžovatelka se domáhá, aby Ústavní soud její ústavní stížnost projednal přednostně a s nejvyšším urychlením jako naléhavý návrh ve smyslu § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Ústavní soud tak učinil fakticky a věc pro její naléhavost přednostně projednal.

18. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda byly naplněny předpoklady pro řízení před Ústavním soudem. Návrh byl podán osobou zastoupenou advokátem podle § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 83/2004 Sb., a je z něj patrné, čeho se stěžovatelka domáhá. Dále Ústavní soud posuzoval, zda je příslušný k projednání návrhu, zda je stěžovatelka osobou oprávněnou k podání návrhu a zda je návrh přípustný.

19. Stěžovatelka v ústavní stížnosti vychází z předpokladu, že usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu a usnesení vlády o přijetí krizového opatření jsou opatřeními obecné povahy ve smyslu části šesté správního řádu; napadená mimořádná opatření jsou pak podle ní nicotná pro nedostatek kompetence Ministerstva zdravotnictví. Podle stěžovatelky je její ústavní stížnost přípustná i přesto, že proti napadeným opatřením nebrojila nejprve v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „s. ř. s.“) – předmět jejího návrhu má totiž zásadní přesah nad rámec jejích vlastních zájmů ve smyslu § 75 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

20. Ústavní soud se s názorem stěžovatelky neztotožňuje, jelikož dospěl k závěru, že napadená usnesení vlády nejsou opatřeními obecné povahy ve smyslu části šesté správního řádu ani § 101a a násl. s. ř. s.; první mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví opatřením obecné povahy sice je, ústavní stížnost stěžovatelky však svým významem podstatně nepřesahuje její vlastní zájmy. Z důvodů uvedených dále Ústavní soud ústavní stížnost v části směřující proti usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu

odmítl jako návrh, k jehož projednání není příslušný [V. 1]; v části směřující proti usnesení vlády o přijetí krizového opatření jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným [V. 2]; v části směřující proti druhému a třetímu mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví jako návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný, a v části směřující proti prvnímu mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví jako návrh nepřipustný [V. 3].

V. 1 *Usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu*

21. S ohledem na argumentaci stěžovatelky se Ústavní soud nejprve zabýval základní otázkou, zda je ústavněsoudní přezkum předmětného usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu vůbec možný – zda je k němu Ústavní soud příslušný; k tomu je třeba zaměřit se na samotnou podstatu uvedeného aktu, svou povahou aktu výjimečného, jedinečného a do značné míry nezařaditelného pod právněteoretické definice.

22. Podle čl. 5 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti republiky může vláda vyhlásit nouzový stav v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost. Podle druhého odstavce stejného ustanovení vláda o vyhlášení nouzového stavu neprodleně informuje Poslaneckou sněmovnu, která je může zrušit. Podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti republiky se nouzový stav může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území; současně s vyhlášením musí vláda vymezit, 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. V souladu s čl. 12 stejného zákona se rozhodnutí o nouzovém stavu zveřejňuje v hromadných sdělovacích prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon; účinnosti nabývá okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví.

23. Speciální procedurální formu soudního přezkumu rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu obecně nepředpokládá ani ústavní pořádek, ani zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). O nepřezkoumatelnosti vládního vyhlášení nouzového stavu v režimu správního soudnictví i v režimu ústavního přezkumu panuje shoda v komentářové literatuře (viz např. Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1154–1155; či Mareš, M. a Novák, D. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 53).

24. Tvrdí-li stěžovatelka, že předmětné usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu je opatřením obecné povahy, je třeba její názor odmítnout zejména s ohledem na skutečnost, že vládní rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu nepředstavuje jednu z forem realizace veřejné správy přijatou správním orgánem. Vláda nouzový stav vyhláší na základě ústavního zákona, a činí tak v rámci své exekutivní funkce, která nemá charakter správní, nýbrž ústavní. Rozhodnutí o nouzovém stavu není primárně zaměřeno na jednotlivé fyzické nebo právnické osoby, neboť vyhlášení samotné pro ně není závazným aktem, který by jim ukládal, měnil či rušil konkrétní práva a povinnosti jakožto adresátům stojícím vně systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě. Vynutitelná pravidla chování obsahují až konkrétní realizační opatření, která jsou na základě rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu vydávána.

25. Ze stejných důvodů nelze rozhodnutí vlády o nouzovém stavu považovat ani za (jiný) právní předpis ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) nebo § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. V případech přezkumu právních předpisů je příslušnost Ústavního soudu vymezena především předmětem řízení: Ústavní soud nemůže přezkoumávat právní akty, které (ani „jiným“) právním předpisem nejsou z hlediska formy (název, procedura, zveřejnění příslušným publikačním orgánem), obsahu (neobsahují právní normy) či funkce (nemají regulovat chování) [srov. Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 224]. Z judikatury Ústavního soudu přitom vyplývá, že klasifikaci pramenů práva je nutno odvinout v první řadě od obsahu právní normy [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 24/99 ze dne 23. 5. 2000 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.)]. Vyhlášení nouzového stavu je *ad hoc* rozhodnutím – týká se individuálního případu mimořádné situace a neobsahuje žádné opakovatelné pravidlo. Samotné rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu rovněž nemá právněnormativní obsah, v důsledku čehož neplní funkci právního předpisu.

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.

27. Absence soudní kontroly vyhlášení nouzového stavu není absolutní a lze si představit okolnosti, za kterých by sám Ústavní soud mohl (a měl) posoudit, zejména na základě návrhu politické menšiny, zda byl nouzový stav řádně vyhlášen, zda měl zamýšlené ústavněprávní účinky, a následně i rozhodnout o zákonnosti či ústavnosti navazujících realizačních aktů, a to s odkazem na čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy, případně i na čl. 10 a 10a Ústavy. Akt vyhlášení nouzového stavu by Ústavní soud mohl zrušit, byl-li by v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenal-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu.

28. K právě uvedenému je třeba zdůraznit ještě následující: Z čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti republiky vyplývá, že určit omezovaná práva i jejich rozsah je třeba spolu s vyhlášením nouzového stavu. V nyní projednávané věci vláda rozhodnutí o nouzovém stavu přijala a publikovala samostatně formou usnesení, přičemž konkrétní povinnosti i jejich rozsah stanovila až v navazujících opatřeních. Uvedený postup se formálně liší od postupu vlády zvoleného v minulosti při vyhlásování nouzových stavů [viz např. rozhodnutí vlády ze dne 2. 6. 2013 vyhlášené pod č. 140/2013 Sb.

(přijaté v souvislosti s povodněmi), rozhodnutí vlády ze dne 24. 1. 2007 vyhlášené pod č. 11/2007 Sb. (přijaté v souvislosti s větrnou kalamitou) či rozhodnutí vlády ze dne 2. 4. 2006 vyhlášené pod č. 121/2006 Sb. (přijaté rovněž v souvislosti s povodněmi)].

29. 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. Vláda vymezila v usnesení o vyhlášení nouzového stavu omezovaná práva odkazem na § 5 písm. a) až e) a § 6 krizového zákona a na další konkretizující usnesení vlády. I přesto, že je takové implicitní vymezení obecné a neurčité, nelze je považovat za excesivní porušení či zneužití ústavního práva. Z uvedeného formálního nedostatku nelze vyvozovat neplatnost rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, jelikož příliš striktní hodnocení formálních náležitostí by zcela pomíjelo vážnost a mimořádnost situace, která k vyhlášení nouzového stavu vedla. Jak je uvedeno výše, kontrolní odpovědnost je zajištěna primárně ze strany Poslanecké sněmovny, přičemž ochrana základních práv je garantována soudním přezkumem konkrétních opatření omezujících základní práva a svobody.

30. Lze tedy uzavřít, že neobsahuje-li samotné rozhodnutí o nouzovém stavu ve smyslu čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti republiky přímo konkrétní krizová opatření, je jeho přímý a „izolovaný“ přezkum Ústavním soudem v zásadě vyloučen, neboť v takovém případě jde primárně o akt vládnutí politického charakteru. Naopak – v případě, že by konkrétní krizová opatření byla stanovena přímo v rozhodnutí o nouzovém stavu, přezkum Ústavního soudu by nemohl být absolutně vyloučen vůči té části rozhodnutí, která by obsahovala konkrétní krizová opatření obsahující obecně závazná normativní pravidla chování, což však není případ nyní projednávané věci.

31. Konečně je třeba uvést, že byť vláda publikovala rozhodnutí o nouzovém stavu ve Sbírce zákonů jako usnesení (v rozporu s čl. 12 ústavního zákona o bezpečnosti republiky), na povaze a účinnosti samotného vyhlášení to nic nemění. Podstatu čl. 12 je totiž nutné spatřovat zejména ve skutečnosti, že publicita vyhlášení nouzového stavu musí být maximální, a tedy účinná a efektivní. Otázku, zda rozhodnutí o nouzovém stavu bylo vyhlášeno způsobem maximálně účinným a předvídatelným, musí posoudit Poslanecká sněmovna, případně soudy při přezkumu navazujících realizačních opatření (viz bod 27). Ústavní soud v tomto ohledu pouze uvádí, že poskytuje-li právní řád řadu způsobů publikace rozhodnutí o nouzovém stavu prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků, měla by jich vláda využít plně a komplexně tak, aby se o vyhlášení nouzového stavu mohl dozvědět opravdu každý. Oznámení nouzového stavu (jen) na tiskové konferenci vhodným způsobem publikace v případě tak závažného aktu podle Ústavního soudu není – na jeho rozhodnutí to však nic nemění.

32. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud návrh na ústavněprávní přezkum usnesení samotného rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu odmítl podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., jelikož k jeho projednání není příslušný.

V. 2 Usnesení vlády o přijetí krizového opatření

33. Napadené usnesení o přijetí krizového opatření omezujícího pohyb osob na území České republiky (se stanovenými výjimkami) bylo vládou přijato podle § 5 písm. c)

a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona; k posouzení procesních předpokladů pro projednání předmětného návrhu je nutné se nejprve zabývat povahou napadeného aktu. Ústavní soud dospěl z níže uvedených důvodů k závěru, že napadené usnesení není opatřením obecné povahy [V. 2 a)], nýbrž má povahu jiného právního předpisu [V. 2 b)].

V. 2 a) Napadené usnesení vlády o přijetí krizového opatření není opatřením obecné povahy

34. Podle § 171 správního řádu postupují správní orgány podle části šesté správního řádu (opatření obecné povahy), ukládá-li jim zvláštní zákon vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím. Podle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. V bodě 26 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409) Ústavní soud uvedl, že „*institut opatření obecné povahy představuje určité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si však činnost veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů*“.

35. Při řešení problému, zda lze určitý správní akt považovat za opatření obecné povahy, je nutné posoudit, jsou-li naplněny všechny pojmové znaky tohoto specifického právního institutu, kterými jsou především konkrétnost předmětu a obecnost adresátů [viz nálezu sp. zn. IV. ÚS 2087/07 ze dne 29. 3. 2010 (N 67/56 SbNU 757)]. Má-li však podle zákonodárce správní orgán o určité věci „rozhodnout“ určitou konkrétní formou a ten příkaz dodrží, prostor pro úvahy o charakteru předmětného aktu je významně zúžen. Jinak řečeno, akty orgánů veřejné správy, které jsou *prima facie* právními předpisy, neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, jenž zmocňuje k jejich vydání, budou vždy primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem, ledaže by v některém z takových řízení Ústavní soud dospěl k závěru, že uvedený akt má být napříště posuzován podle svého materiálního pojetí, tedy kupříkladu jako opatření obecné povahy [viz bod 31 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/11 ze dne 31. 1. 2012 (N 23/64 SbNU 223; 132/2012 Sb.)].

36. Odborná literatura spatřuje naplnění pojmového znaku konkrétnosti předmětu v případě, kdy je správním aktem regulována určitá (konkrétní) skutková podstata (konkrétní případ), přičemž povahu předmětu regulace je vhodné zkoumat z pohledu kritéria prostorového, věcného, příp. časového, teleologického a obsahového (viz Bahýřová, L., Hejč, D. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 24–26).

37. Podle § 5 písm. c) krizového zákona lze za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací. Podle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, ve znění zákona č. 430/2010 Sb., je vláda 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. V souladu s § 8 krizového zákona, ve znění zákona č. 323/2016 Sb., se pak rozhodnutí

o krizových opatřeních uvedených v § 6 odst. 1 zveřejňují v hromadných informačních prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon; účinnosti nabývají okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví.

38. Jak je uvedeno výše, z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že úvahy o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou namísto zásadně v případech, chybí-li zcela zákonné pojmenování aktu či došlo-li k zásadní změně právní úpravy, k níž chybějí výslovná přechodná ustanovení (viz usnesení sp. zn. III. ÚS 1085/11 ze dne 17. 4. 2013; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). Krizový zákon výslovně nestanoví, že opatření vlády vydané podle čl. 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, ve znění zákona č. 430/2010 Sb., je svojí formou opatřením obecné povahy. Naopak, podle § 8 krizového zákona, ve znění zákona č. 323/2016 Sb., má uvedené opatření vlády formu rozhodnutí; prostor pro materiální posouzení daného aktu je proto značně zúžen.

39. Úvaha, zda určitý akt materiálně je či není opatřením obecné povahy, nicméně zůstává Ústavnímu soudu otevřena, neboť právě vymezení předmětu regulace determinuje, jakým způsobem je předmětný správní akt schopen zasáhnout do právní sféry jednotlivce a jakým způsobem proti němu jednotlivec může soudně brojit. V nyní projednávaném případě dospěl k závěru, že zvláštní důvody pro posouzení napadeného krizového opatření jako opatření obecné povahy dány nejsou. Takové posouzení totiž nepřipadá v úvahu právě proto, že napadený akt ani materiálně znaky opatření obecné povahy nenaplnuje.

40. Usnesení vlády o přijetí krizového opatření se vztahovalo na celé území České republiky, prostorové kritérium tedy na konkrétnost předmětu regulace neukazuje. Regulace zároveň nebyla omezena na přesně vymezené věci (předměty) a jde o plošné omezení pohybu osob, který nebyl vyčerpán individuálním jednáním. I přesto, že úprava byla přijata na základě akutní potřeby boje proti epidemii a původně byla omezena na určitý časový úsek, je nutné přihlídnout právě (především) k obecnosti stanoveného předmětu regulace z hlediska prostorového. Při zohlednění *de facto* absolutní obecnosti adresátů dané regulace (tj. všechny osoby na území státu) lze dospět k závěru, že pojmové znaky opatření obecné povahy v daném případě naplněny nejsou.

V. 2 b) Napadené usnesení vlády o přijetí krizového opatření má povahu jiného právního předpisu

41. Z výše uvedeného vyplývá, že proti usnesení vlády o přijetí krizového opatření stěžovatelka nemůže brojit návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s., v důsledku čehož je nutné zabývat se dále povahou jejího návrhu směřujícího proti usnesení vlády o přijetí krizového opatření. Přestože je podání stěžovatelky obecně označeno jako „ústavní stížnost“, z jeho obsahu plyne, že ve skutečnosti (podle obsahu podání) v této části o ústavní stížnost nejde, neboť chybí její základní pojmový znak, jímž je tvrzený individualizovaný zásah do práv stěžovatelky v podobě rozhodnutí, opatření či jiného zásahu orgánu veřejné moci [§ 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

42. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.) Ústavní soud k problematice vydávání právních předpisů vládou uvedl následující: „Z ústavněprávních požadavků vyplývá, že orgány s legislativní pravomocí jsou oprávněny a povinny vydávat právní předpisy ve formě, která je jim určena. Formou

předepsanou vládě je ve smyslu čl. 78 Ústavy nařízení. Podle tohoto ustanovení může vláda vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Stačí tedy existence zákona, v jeho rámci však musí existovat prostor pro legislativní činnost vlády. Na tom nic nemění skutečnost, že v některých případech zákonodárce k vydání nařízení vládu výslovně zmocňuje; vláda se pak musí pohybovat ‚secundum et intra legem‘, nikoli mimo zákon (praeter legem). Zjednodušeně řečeno, má-li podle zákona býti X, přísluší vládě stanovit, že má býti X1, X2, X3, nikoli též, že má býti Y.“

43. V uvedených souvislostech je nutné zdůraznit, že 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. Nelze proto dospět k závěru, že by vláda měla (či musela) vydávat realizační krizová opatření formou nařízení na základě generálního zmocnění v čl. 78 Ústavy v postavení vrcholného orgánu výkonné moci (srov. odlišný názor Vaníček, J., Vodehnal, O. *Krizový zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 53, § 5).

44. Podle § 8 krizového zákona, ve znění zákona č. 323/2016 Sb., má krizové opatření podle § 6 odst. 1 formu rozhodnutí. Napadené rozhodnutí (usnesení) vlády o přijetí krizového opatření tedy formálně není právním předpisem – nařízením vlády ve smyslu čl. 78 Ústavy (shodně viz Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 736–752, bod 19). Klasifikaci pramenů práva je (jak je uvedeno výše) v první řadě třeba odvinout od obsahu právní normy. Je-li obsahový komponent právní normy obsažen v pramenu, na který norma zmocňovací odkazuje, je nutné i tento pramen považovat za formu práva (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 24/99 týkající se právní povahy rozhodnutí vlády podle zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

45. Napadené usnesení o přijetí krizového opatření má právněnormativní obsah, který je vymezen obecným předmětem i třídou subjektů (viz bod 40). To znamená, že byť 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.

46. Protože stěžovatelka není osobou, která by v konkrétní věci byla účastníkem řízení o ústavní stížnosti, s níž by předmětný návrh eventuálně mohla spojit (§ 74 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.), nýbrž brojí přímo proti jinému právnímu předpisu, není k takovému izolovanému návrhu jako fyzická osoba aktivně legitimována ve smyslu § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Proto Ústavní soud ústavní stížnost stěžovatelky v části směřující proti napadenému usnesení vlády o přijetí krizového opatření odmítl podle § 43 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným. Jelikož Ústavní soud dospěl k závěru o chybějící aktivní legitimaci stěžovatelky, nezabýval se již pro nadbytečnost tím, že napadené usnesení o přijetí krizového opatření bylo zrušeno usnesením vlády č. 279 (viz bod 4).

V. 3 *Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví*

47. První, druhé a třetí opatření Ministerstva zdravotnictví jsou obsahově téměř totožné s usnesením vlády o přijetí krizového opatření. Jinými slovy, předmětnými mimořádnými opatřeními Ministerstvo zdravotnictví rovněž omezilo volný pohyb osob (se stanovenými výjimkami) na území celé České republiky.

48. Ústavní soud dospěl k závěru, že k projednání druhého a třetího mimořádného opatření Ústavní soud není příslušný, jelikož uvedená mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví byla zrušena [V. 3 a)]. Napadené první mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví je opatřením obecné povahy soudně přezkoumatelným podle § 101a a násl. s. ř. s. [V. 3 b)], ústavní stížnost je v této části nicméně nepřipustná, neboť stěžovatelka nevyčerpala všechny procesní prostředky, které jí zákon k ochraně jejího práva poskytuje, a její návrh zároveň svým významem nepřesahuje podstatně vlastní zájmy stěžovatelky [V. 3 c)].

V. 3 a) Druhé mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví a třetí mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví byly zrušeny

49. Jak je uvedeno v bodech 6 a 7, druhé mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví i třetí mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví byly zrušeny pozdějšími mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví. Z tohoto důvodu je nutné ústavní stížnost v části směřující proti druhému a třetímu mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví odmítnout z důvodu nepříslušnosti Ústavního soudu podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb.

V. 3 b) První mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví je opatřením obecné povahy

50. Ministerstvo zdravotnictví přijalo první mimořádné opatření jako správní úřad příslušný podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, a to podle § 69 odst. 1 písm. i) stejného zákona, který stanoví, že mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.

51. Relevantní část ustanovení § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví zní: „(...) opatření orgánu ochrany veřejného zdraví (...) na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění (...) podle § 80 odst. 1 písm. g) (...), která se týkají obecně vymezeného okruhu adresátů, (...) vydá příslušný orgán ochrany veřejného zdraví jako opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy se vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Toto opatření obecné povahy nabývá účinnosti dnem vyvěšení na úřední desce orgánu ochrany veřejného zdraví, který opatření vydal, a vyvěšuje se na dobu nejméně 15 dnů. Jde-li o opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví, zašle je Ministerstvo zdravotnictví též krajským hygienickým stanicím, které jsou povinny jej bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů.“

52. Jelikož zákon o ochraně veřejného zdraví přímo stanoví, že mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví vydané podle § 69 odst. 1 písm. i) stejného zákona má formu opatření obecné povahy, jsou úvahy o materiálním posouzení povahy uvedeného aktu podstatně zúženy [viz obecná východiska v části V. 2 a)].

53. Přestože obsahově téměř totožné usnesení o přijetí krizového opatření vlády posoudil Ústavní soud jako „jiný právní předpis“ ve smyslu § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, nelze zákonem o ochraně veřejného zdraví jasně stanovenou formu bez dalšího „prolomit“. Takový postup by totiž fakticky znemožnil stěžovatelce brojit proti uvedenému aktu přímo v podobě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s., což by bylo v rozporu s požadavkem čl. 36 odst. 2 Listiny. Pojem „rozhodnutí“, užitý v čl. 36 odst. 2 Listiny, totiž představuje autonomní pojem ústavního práva a citovaný článek Listiny je použitelný i na opatření obecné povahy [viz náleze ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (N 57/52 SbNU 267), body 19 a 20]; z hlediska zachování ústavnosti je totiž rozhodné, aby se ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, mohl obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak (viz bod 30 nálezu sp. zn. III. ÚS 2634/18 ze dne 15. 1. 2019).

54. Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že při hodnocení povahy napadených aktů z hlediska možnosti jejich soudního přezkumu ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. je v daném případě nutné vycházet primárně z toho, jak mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví označuje zákon. V tomto smyslu postačí, že zákon o ochraně veřejného zdraví mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví za opatření obecné povahy přímo označuje, byť pro ně stanoví určité odchylky od části šesté správního řádu (opatření se vydávají bez řízení o návrhu opatření obecné povahy a nabývají ze zákona účinnosti dnem vyvěšení na úřední desce orgánu ochrany veřejného zdraví, který opatření vydal).

V. 3 c) Ústavní stížnost stěžovatelky není přípustná v části směřující proti prvnímu mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví

55. Jelikož jde v daném případě o opatření obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s., je nutné posoudit ústavní stížnost stěžovatelky v části směřující proti prvnímu mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví jako ústavní stížnost směřující proti „opatření“ ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Opatření obecné povahy totiž není akt individuální aplikace práva ve smyslu „pravomocného rozhodnutí v řízení“, jak vyplývá z jeho samotných definičních znaků [viz část V. 2 a)]; nelze je rovněž podřadit ani pod pojem „jiný zásah orgánu veřejné moci“. Ústavní soud jiný zásah veřejné moci vymezil jako převážně jednorázový, protiprávní a zároveň protiústavní útok orgánů veřejné moci vůči ústavně zaručeným právům (svobodám), jenž představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu, přičemž takový útok sám není výsledkem řádné rozhodovací pravomoci těchto orgánů a jako takový se vymyká obvyklému přezkumnému či jinému řízení [viz náleze sp. zn. III. ÚS 62/95 ze dne 30. 11. 1995 (N 78/4 SbNU 243)]. Pravomoc Ústavního soudu přezkoumat jiný zásah orgánu veřejné moci je rovněž dána jen za podmínky nemožnosti nápravy jiným způsobem [viz např. náleze sp. zn. I. ÚS 3296/17 ze dne 20. 12. 2017 (N 238/87 SbNU 853)]. V případě opatření obecné povahy o jednorázový „útok“ v právě uvedeném smyslu nejde a lze proti němu brojit návrhem na zrušení podle soudního řádu správního.

56. Směřuje-li ústavní stížnost proti opatření ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, proti kterému lze brojit návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s., je dále nutné posoudit, zda je ústavní stížnost stěžovatelky přípustná v případě, že stěžovatelka uvedené procesní prostředky nevyčerpala.

57. Podle § 75 zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost nepřipustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje; Ústavní soud nicméně neodmítne přijetí ústavní stížnosti, přesahuje-li stížnost svým významem podstatně vlastní zájmy stěžovatele a byla podána do jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, došlo.

58. Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti tvrdí, že *„předmět její ústavní stížnosti má naprosto zásadní přesah nad rámec jejích vlastních zájmů, neboť namítané zásahy do jejích práv se dotýkají všech osob na území ČR“*. Ústavní soud se s uvedeným tvrzením neztotožňuje a dospívá k závěru, že podmínky pro výjimku z principu subsidiarity ústavní stížnosti v případě stěžovatelky dány nejsou.

59. Při posuzování, zda byly naplněny podmínky pro aplikaci § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, Ústavní soud vychází ze zásady, že jde o výjimku z obecného pravidla, což značí, že předmětné ustanovení nelze vykládat rozšiřujícím způsobem [viz nálezn sp. zn. II. ÚS 193/94 ze dne 13. 3. 1996 (N 19/5 SbNU 159)]. Neuplatnila-li stěžovatelka dostupné řádné procesní prostředky k ochraně svých subjektivních práv a napadla-li předmětná mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví přímo ústavní stížností, vzala na sebe zároveň riziko, že Ústavní soud dospěje při posouzení „přesahu“ jí formulované ústavní stížnosti k závěru pro ni nepřiznivému.

60. Naplnění podmínky „podstatného přesahu vlastních zájmů stěžovatele“ je nutno spatřovat v požadavku obecného dosahu rozhodnutí v dané věci, přičemž sama obecnost dosahu není podmínkou dostatečnou. Dalším znakem je podstatný přesah svým významem vlastních zájmů stěžovatele; posouzení jeho naplnění závisí na akcentu, jež Ústavní soud klade na obecné důsledky rozhodnutí o dotčeném základním právu [viz nálezn sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.)].

61. Z judikatury Ústavního soudu dále vyplývá, že mezi relevantní aspekty pro posouzení „podstatného přesahu“ patří např. ojedinělost napadeného postupu [viz např. nálezn sp. zn. I. ÚS 860/15 ze dne 27. 10. 2015 (N 191/79 SbNU 161)], procesní hospodárnost [viz např. nálezn sp. zn. II. ÚS 1837/16 ze dne 13. 12. 2016 (N 243/83 SbNU 767)], potřeba zrušení neústavního právního předpisu [srov. usnesení sp. zn. III. ÚS 16/96 ze dne 6. 1. 1997 (U 1/7 SbNU 325)] či aplikační nejednotnost [srov. nálezn sp. zn. I. ÚS 89/94 ze dne 29. 11. 1994 (N 58/2 SbNU 151)].

62. V nyní projednávaném případě stěžovatelka významnost „přesahu“ své ústavní stížnosti spatřuje zejména ve skutečnosti, že se mimořádná opatření týkají všech osob na území České republiky; pouhé tvrzení dotčenosti velké skupiny osob však samo o sobě není dostačující. Je současně nutné prokázat, že velká skupina obyvatel pocítuje vznesenou právní otázku za natolik problematickou, že by se jí Ústavní soud měl přednostně zabývat (srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 446/04 ze dne 16. 6. 2005). Jinými slovy, dotčenost většího počtu lidí je třeba dostatečně tvrdit spolu s odpovídající intenzitou vnímání „problémovosti“ daného problému takovou skupinou – pouhý subjektivní dojem stěžovatelky nestačí (srov. např. usnesení sp. zn. II. ÚS 756/06 ze dne 20. 12. 2006).

63. Přestože napadené první mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví zasahuje do právní sféry velkého počtu osob, Ústavní soud dospěl k závěru, že stěžovatelka nesplnila svoji povinnost tvrzení ve vztahu k okolnostem, jež naplňují hypotézu § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Vedle obecných úvah, proklamací a citací

neobsahuje ústavní stížnost stěžovatelky žádná relevantní tvrzení, která by Ústavnímu soudu umožňovala zabývat se věcí „mimo pořadí“. Podle Ústavního soudu v době projednávání ústavní stížnosti nic nenasvědčuje názoru, že by správní soudy nebyly s to poskytnout potenciálním navrhovatelům efektivní ochranu jejich subjektivních práv, a to i s ohledem na skutečnost, že podle § 101d s. ř. s. soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodne do devadesáti dnů od doručení návrhu.

64. Přesah ústavní stížnosti nemůže být zároveň dán tím spíše, že zákazy obsažené v prvním mimořádném opatření Ministerstva zdravotnictví již nejsou v době projednávání ústavní stížnosti stěžovatelky účinné (byť mimořádné opatření samo nebylo zrušeno). První mimořádné opatření proto nemá ani potenciál dále zasahovat do ústavně zaručených práv širší skupiny osob, jak stěžovatelka tvrdí.

65. Lze tedy uzavřít, že jelikož nebyly naplněny předpoklady pro uplatnění výjimky z přípustnosti podle § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, v části směřující proti prvnímu mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví Ústavní soud odmítl ústavní stížnost stěžovatelky jako návrh nepřípustný podle § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

VI. Závěr

66. Ústavní soud z výše uvedených důvodů odmítl ústavní stížnost v části směřující proti usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., jelikož k projednání takového návrhu není příslušný, v části směřující proti usnesení vlády o přijetí krizového opatření podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným, v části směřující proti druhému mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví a třetímu mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví jako návrh, k jehož projednání Ústavní soud není příslušný, a v části směřující proti prvnímu mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví podle § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu jako návrh nepřípustný

67. S ohledem na výše rozvedené důvody a vzhledem k odmítnutí ústavní stížnosti stěžovatelky nebylo třeba zabývat se souvisejícími dílčími návrhy, neboť ty mají pouze akcesorickou povahu, a proto sdílí osud odmítnuté ústavní stížnosti.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 22. dubna 2020

Pavel Rychetský v. r.
předseda Ústavního soudu

Za správnost:
Jana Němečková

Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k odůvodnění usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), podávám odlišné stanovisko k odůvodnění usnesení ze dne 22. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

Vedou mne k tomu následující důvody:

1. Předmětem řízení v této věci bylo podání označené jako „ústavní stížnost“, nicméně nesplňující prakticky žádný z procesních předpokladů řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem podle § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu. Takovýto návrh měl být odmítnut se stručným odůvodněním, proč tyto předpoklady pro projednání jako ústavní stížnost nesplňuje. Na závěru o nutnosti takový návrh odmítnout byla všeobecná shoda, nicméně důvody pro to byly odlišné a mohly by mít dalekosáhlé důsledky pro další rozhodování na tomto úseku. Nicméně i tak to vedlo k formulaci odůvodnění, které daleko významem a důsledky přesahuje to, co bylo Ústavnímu soudu k projednání předloženo a co se ještě může znovu vrátit. S argumentací v odůvodnění se v některých podstatných částech nemohu ztotožnit.

2. Nebylo provedeno možné zobecnění problémů dalších již podaných ústavních stížností na obdobné téma, které by umožnilo formulovat jednotná východiska pro postup Ústavního soudu v množství budoucích řízení, která budou s rozhodnutím vlády o vyhlášení nouzového stavu a dalšími opatřeními souviset. Ve snaze o rychlé vyřízení bylo usnesení přijato prakticky na podkladě argumentace předložené navrhovatelkou, jejíž podání je v podstatě pokusem o *actione popularis*, kterou v této podobě mohl sepsat každý z těch, co se v té době nacházeli pod jurisdikcí České republiky a sledovali internetové diskuse na posuzované téma. Bohužel tento pokus částečně uspěl.

3. Ústavní soud rozhodl formou pouhého usnesení, ačkoli je otázkou, zda nedošlo k překonání právních názorů vyjádřených v nálezech, takže to pevný základ pro další rozhodování zřejmě nepřináší, bez ohledu na velké úsilí, které bylo vynaloženo při jeho přípravě a rozpravě o jeho variantách. Současně jsou tím ale ponechána zadní vrátka pro možnou změnu některých v něm učiněných závěrů. Nicméně určité vodítko tím dáno bylo, nejsem však zcela přesvědčen, že vždy ku prospěchu věci.

4. Je třeba vidět, že Ústavní soud zde obrazně mohl „vykolíkovat hřiště“ z hlediska toho, kdo a v jaké formě (jakým procesním prostředkem) se bude na něj moci obracet a v jaké procesní formě tak bude muset učinit (každá má jiné požadavky na návrh, navrhovatele, postup řízení a důsledky rozhodnutí). Je otázkou, zda tak bylo možno učinit bez znalosti toho, jak budou v individuálně konkrétních kauzách vystupovat správní soudy a obecné soudy.

5. V odůvodnění je sice obsažen popis (ne rozbor) napadených opatření (rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu, krizových opatření vlády a mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví) a stručně pojednáno, proč je stěžovatelka napadá. Poté je proveden obsáhlý rozbor jejich možné právní povahy (zejména body 21 až 54), aniž by byl učiněn závěr, zda taková opatření byla vydána po právu, zda splňují základní ústavní hlediska hodnocení takových opatření, jakými jsou dělba moci, úcta k právům a svobodám, legalita, legitimita, subsidiarita, proporcionalita, rovnost v omezení,

dočasnost, solidarita a kompenzace vzniklé újmy nebo škody. Protože o dodržení některých z těchto hledisek lze mít pochybnosti, bylo možno se k nim vyjádřit, i když pro řešení návrhu to bylo nadbytečné stejně, jako byl problematickým pokus o charakterizování jednotlivých opatření. Úkolem Ústavního soudu je ovšem vyjadřovat se k projednatelnému návrhu a jeho argumentaci; činí-li přesto něco navíc, pak musí také brát v úvahu, do jaké pozice se tím může napřístě (kdy návrh již bude v pořádku a bude třeba jej vypořádat) se svými závěry dostat – tedy myslet alespoň o ony dva pověstné tahy dopředu a zbytečně se sám z partie nevyšachovat.

6. Přitom již u bodu 21 (nesplnění předpokladů pro projednání ústavní stížnosti) bylo možno s ohledem na obsah podání stěžovatelky skončit (čímž by odpadla i potřeba zaujímat toto odlišné stanovisko). Protože podání nesplňovalo podmínky podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, bylo též naprosto zbytečné zabývat se otázkou podstatného přesahu osobního zájmu stěžovatelky z hlediska výjimky ze zákazu projednání nepřijatelné ústavní stížnosti podle § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, zejména když jediné projednatelné mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví bylo přenecháno k řešení pořadem soudního řádu správního (bez posouzení možných důsledků pro podávání ústavních stížností). Zde se navíc nepřipadně usnesení v bodě 59 dovolává nálezu sp. zn. II. ÚS 193/94, kde však Ústavní soud přezkoumával podstatný přesah osobního zájmu v zahraničí žijícího stěžovatele, který čelil pravomocnému rozhodnutí pozemkového úřadu. Šlo tak o výjimku z nepřijatelnosti ústavní stížnosti s cílem odstranit vzniklou nerovnost mezi různými skupinami možných restituentů bez trvalého pobytu na území České republiky na základě neústavního pravomocného rozhodnutí.

7. Nicméně ústavní stížnost takto odmítnuta nebyla. Proto považuji za potřebné zaujmout stanovisko i k některým jednotlivým argumentům odůvodnění samotného. Jakkoli se některé z nich mohou zdát bagatelní, souvisejí s obecnějšími a zásadnějšími problémy. Nelze zapomínat ani na to, za jakých podmínek byl ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky v roce 1998 (dále jen „ústavní zákon“), přijímán, a jaká pozornost byla poslanci v diskuzích na toto téma věnována budoucímu rozhodování Ústavního soudu (téměř žádná).

8. Již v bodu 3 se uvádí, že vláda vyhlásila nouzový stav. To je ovšem (přes formulaci čl. 5 odst. 1 ústavního zákona) nepřesné. Na tom se vláda usnést nemůže, protože to již řeší jeho čl. 12, kdežto vyhlášení a podpis je věcí předsedy vlády jako u jiných jejích aktů. Z hlediska případného přezkumu (viz níže) by se zkoumalo jak vyhlášení (podle zákona č. 309/1999 Sb., o Sběrce zákonů a Sběrce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů) a zveřejnění (podle tiskového zákona a zákonů o provozování rozhlasového a televizního vysílání, informační fakticita má zjevně přednost) podle čl. 12 ústavního zákona, tak splnění podmínek pro vydání takového rozhodnutí (ty se od podmínek vyhlášení přece liší) z hlediska řádného postupu krizového managementu. Stejně tak to platí pro vyhlášení a zveřejnění přijatých rozhodnutí o krizových opatřeních (§ 8 krizového zákona). Je rozdíl mezi přezkumem vyhlášení a přezkumem samotného rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, ten je zde setřen.

9. Následně je v usnesení odmítnut názor stěžovatelky, že v případě rozhodnutí o nouzovém stavu, popř. o krizovém opatření, jde o opatření obecné povahy. Závěr o bezpodmínečné nepřezkoumatelnosti vyhlášeného rozhodnutí o nouzovém stavu (nelze tedy přezkoumat vyhlášení – např. pouhé zveřejnění, ale chybějící publikaci ve Sběrce

zákonů?) vyžadoval podrobnější zdůvodnění a zejména vypořádání se s další tentokrát závaznou judikaturou Ústavního soudu, zejména s nálezem Pl. ÚS 8/02 (koluzní publikace předpisu, který měl plnit funkci vyhlášky, nařízení a zákona v jednom) a sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (tzv. případ *Melčák*).

10. V posledně uvedeném (rychlo)nálezu Ústavní soud mimo jiné řešil a vyřešil možnost zrušení rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny, jak na to bylo v rozpravě k nynějšímu usnesení poukazováno. V tomto nálezu Ústavní soud mj. konstatoval, že předmětné rozhodnutí o vyhlášení voleb má smíšenou povahu: obsahuje prvky normativního právního aktu a zároveň ho nutno považovat za akt aplikace uvedeného ústavního zákona. Tedy právní situace hodně podobná té současné. Pro uvedené rozhodnutí dospěl Ústavní soud k závěru, dle něhož „*prvky normativního právního aktu (a to prováděcího), jež jsou obsaženy v uvedeném rozhodnutí prezidenta republiky, zakládají důvodnost postupu dle citovaného ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb.*“ (!). Jak by v takovém případě měl Ústavní soud postupovat, kdyby byl dodržen (což ale nyní nebylo prakticky možné) čl. 6 odst. 1 ústavního zákona, a rozhodnutí o nouzovém stavu by obsahovalo i nějaké krizové opatření? Jak však bude ukázáno níže, několik opatření rozhodnutí (samozřejmě, ne vyhlášení) o vyhlášení nouzového stavu ve skutečnosti obsahuje, a pro posouzení věci nikoli, to zdůrazňují, bezvýznamných.

11. Konstatování v bodech 29 až 31 lze přisvědčit – vláda jednala s vědomím, že nelze jedním krizovým opatřením problém vyřešit. Představa, že se takové rozhodnutí bude neustále měnit a doplňovat, je myslím pro vysvětlení dostatečná. Z hlediska publicity vyhlášení (bod 31) nejsem přesvědčen o tom, že oním prostředkem mají být tiskové konference, jak se to zřejmě běžně chápe. Muselo by se na nich krizové opatření doslova přečíst, nikoli jen popsat a vysvětlit (na obranu právníků často platí – dva členové vlády – tři vysvětlení). Navíc v odůvodnění Ústavního soudu nejsou zmíněny důkazy o tom, kdy skutečně byla tato opatření zveřejněna pozdě (např. dálkovým přístupem na stránkách Ministerstva vnitra v adresáři „legislativa“, v teletextech televizních stanic, na internetových stránkách vlády, Českého rozhlasu apod.).

12. V takovém případě by se obsahem rozhodnutí (nikoli vyhlášením, to je jiná věc) stala i krizová opatření prohlášená většinou Ústavního soudu za „jiný právní předpis“ ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Otázkou, na kterou bylo třeba dát odpověď, v takovém případě je – „Byl by tím obsah rozhodnutí o nouzovém stavu imunizován?“ Je pak (viz výše) nějaký zásadní rozdíl ve vyhlášeném rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/1999 Sb. (též neústavní obsah a důsledky) a v takovém rozhodnutí vlády? V tolik diskutovaném nálezu Pl. ÚS 27/09 dokonce Ústavní soud vydal předběžné opatření č. j. Pl. ÚS 24/09-16 o odkladu jeho vykonatelnosti, ačkoli se postavil na stanovisko, že v něm převažují prvky prováděcího právního předpisu. Bylo by tak možno postupovat v případě rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu z let 2002, 2006, 2007 a 2013, když v nich krizová opatření (tedy „jiné právní předpisy“) obsažena byla?

13. Konečně rozhodně nelze v souvislosti s provedenou charakteristikou obsahu rozhodnutí (bod 25 odůvodnění usnesení) souhlasit s názorem, že klasifikaci pramenů práva (forem vyjádření právního obsahu) je nutno odvinout v první řadě od obsahu právní normy. To si nedovedu představit. Nehledě na rozdíly mezi prameny práva (zdroj právních norem) a obsahem právní normy, nelze na tom klasifikaci budovat, nechceme-

li vyvracet tradiční nauku o zákonu (ústavách) v materiálním a ve formálním smyslu a zpochybnit hierarchii právních předpisů.

14. Je jistě správný názor, že vyhlášení nouzového stavu spouští mechanismy zvláštního postupu v celé řadě jiných zákonů (stavební, trestní, přestupkové, daňové, devizové, vodní, veřejné zakázky a další). To z něj ale ještě nedělá právní předpis. Bylo proto nutno alespoň rozebrat obsah takového rozhodnutí (usnesení vlády č. 194). V posuzované věci jde o situaci, se kterou nikdo nemohl v roce 1998, popř. 2000 počítat, a proto činit jednoznačné a definitivní závěry uzavírající cestu k přezkumu takového rozhodnutí je unáhlené. Navíc ani neřeší otázku, který okamžik je rozhodující – vyhlášení nebo zveřejnění?

15. Samozřejmě představa, že někdo požádá o odklad vykonatelnosti vyhlášení stavu ohrožení státu či válečného stavu (pozor, čl. 12 ústavního zákona platí obecně pro všechny tyto stavy), je dosti šílená (činil by tak z barikád nebo z frontových zákopů?). Pak už by nezbylo než poukázat na tvrzení C. Schmitta o faktické normalitě, že tedy veškeré právo je projevem nějaké situace, kterou musí suverén řešit (viz Schmitt, C. *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. 2. vyd., Duncker & Humblot 1934, s. 19-20). Nakonec k tomu směřuje (v této souvislosti ne příliš výstižná a pochopená) citace práce prof. Kysely v bodě 26. Zde je třeba připomenout, že podstata (má-li být řeč o podstatě) soudní nepřezkoumatelnosti nějakého aktu či rozhodnutí nespočívá v tom, že soudy by neměly přezkoumávat vše, k čemuž vývoj právního státu od 18. století pomalu směřuje. Ta spočívá v tom, že ne vše je judikovatelné. Právě tato otázka je spojena s tradičně diskutovaným pojmem „akt moci vládní“ (viz bod 26 – „akt vládnutí“) oproti „akt moci výkonné“ [z hlediska přezkoumatelnosti ve správním soudnictví – známé pod pojmem „*actes gouvernementales*“ nebo „*acte de gouvernement*“ – považované od roku 1822 francouzskou Státní radou za nepřezkoumatelné jako akty politické, dnes jde též o problém známý pod označení „*political question*“ [viz k tomu konečně spor z roku 2006 o (ne)jmenování několika soudních čekatelů prezidentem republiky a argumentaci jeho obhájců]. Ne bez významu v této věci je rovněž v diskuzi nad usnesením zmiňovaný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 5/04 vylučující z kognice Ústavního soudu tzv. *medical question*.

16. Něco jiného je role Poslanecké sněmovny – ta není přezkumným orgánem, nýbrž orgánem, který rozhoduje na základě většiny (byť v právním rámci) přijetím politického rozhodnutí ve smyslu čl. 6 Ústavy. To pak platí i pro její usnesení, kterým se trvání nouzového stavu prodlužuje. Nejde proto jen o usnášení se (rozhodování) vlády. Jinou věcí by pak bylo rozhodování o návrhu přehlasované menšiny v Poslanecké sněmovně na zrušení rozhodnutí o nouzovém stavu (což by se dalo čekat). Tam by skutečně mohly být vzaty v úvahu jen ústavní a zákonné náležitosti takového rozhodnutí, nikoli však (v rozporu s čl. 6 Ústavy) samotné většinové rozhodnutí (viz též níže sub 18), neboť to je z hlediska kognice Ústavního soudu nejudikovatelné jako důsledek volebního rozhodnutí nositele svrchovanosti podle čl. 2 odst. 1 Ústavy.

17. Z právě uvedeného plyne, že je jedna věc posuzovat právní vlastnosti obecného pojmu „rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu“ jako takového, a druhá věc je již posouzení konkrétního rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu (usnesení vlády č. 194 vyhlášené pod č. 69/2020 Sb.). Závěr o nemožnosti je napadnout, a to zdůrazňuji, přímo napadnout před Ústavním soudem, platí, neboť ústavodárce ani zákonodárce pro to

nestanovil proceduru jako např. v případě přezkumu (ne)vyhlášení referenda o přistoupení k Evropské unii.

18. Nejde však o „absenci“ soudní kontroly vůbec, jak by naznačoval bod 27 odůvodnění, nýbrž o možnost dodatečného napadení v případě, že se takové rozhodnutí (nouzový stav a krizová opatření) projeví v zásahu do základních práv a svobod. Nemělo by však jít o návrh „politické menšiny“, jak se v bodě 27 uvádí (lze k tomu jako praktický příklad uvést čl. 129 odst. 6 Ústavy Slovenské republiky, ale i jeho kritiku v odborné literatuře), nýbrž o ochranu každého, kdo tvrdí porušení svých práv a svobod. Všichni přece víme, že koronavirus si nevybírání podle politických názorů, přesvědčení a počtu mandátů, nýbrž podle zdravotních příznaků a chorob (srdcaři, cukrovkáři, obézní).

19. Jde-li o nemožnost přezkumu právě v nynějším případě, není to vyloučeno pro případy budoucí. Přesto mám jednu výhradu k tvrzení v bodu 26, že v nynějším (nikoli asi přezkoumávaném, což částečně omlouvá) rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu nejsou stanovena konkrétní omezení a uloženy jakékoli povinnosti. Toto tvrzení neobstojí za podmínky, že jde o konkrétní přezkum konkrétního rozhodnutí pod č. 69/2020 Sb., nikoli o nějaký abstraktní přezkum abstraktního rozhodnutí. V tom konkrétním rozhodnutí je uložena konkrétní povinnost předsedovi vlády v bodu II. 1, a zejména (*nota bene*) je v něm pod bodem II. 2 uloženo členům vlády požádat vládu o předchozí souhlas „*k opatřením souvisejícím s vyhlášeným nouzovým stavem, která člen vlády nebo jím řízené ministerstvo činí v rámci svých pravomocí, a to před jejich uplatněním*“. Tedy v tomto konkrétním nouzovém stavu je nutná jejich confirmace! Dále je zde rozhodnuto v návaznosti na bod II. 2 o sanaci dosavadních mimořádných opatření před vyhlášením nouzového stavu (bod III), tedy *ratihabice sui generis*.

20. To se pak mělo promítnout do stanoviska k povaze napadených mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví, o čemž pojednává usnesení Ústavního soudu v části V. 3. Vzniká pak problém, zda nejsou body II. 2 a II. 3 rozhodnutí o nouzovém stavu v rozporu se zákonem o ochraně veřejného zdraví a dalšími zákony umožňujícími vydávat mimořádná opatření v podobě obecných opatření za každé situace, děje se tak ale v podmínkách nouzového stavu a vláda má možnost ukládat úkoly podle kompetenčního zákona svým členům (§ 21); je jen otázkou, zda to může činit i vůči ministrům v oblastech speciálními zákony svěřenými do působnosti tohoto kterého ministerstva. Je ovšem pravdou, že se zvláštním režimem, tentokrát pro skutečné právní předpisy, počítá již i zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, ve znění zákona č. 227/2019 Sb. (§ 9 odst. 3).

21. Tuto skutečnost přece nebylo možné přejít bez dalšího. Rovněž tvrzení, že v případě porušení čl. 9 odst. 2 Ústavy lze přece jen řádné vyhlášení nouzového stavu přezkoumat (co stav ohrožení státu a válečný stav podle čl. 12 ústavního zákona?), je dosti násilné; navíc stále zůstává otázka – podle jaké procedury, když ta přece chybí? Jako „neústavní“ ústavní zákon, když se volá na pomoc čl. 9 odst. 2 Ústavy a rozhodnutí o nouzovém stavu doslova text ústavního zákona přebírá? Nebo jako zákon, jiný právní předpis, zvláštní opatření nebo individuální právní akt či jako kompetenční spor? „Zadní vrátka“ v této podobě, a navíc v pouhém usnesení, nepovažuji za dostatečné řešení. Kdo bude moci podat návrh a podle jaké procedury zvláštní části zákona o Ústavním soudu se bude postupovat? V každém případě závěr v bodu 32 (nemožnost přezkumu) je třeba vztáhnout jen na konkrétní usnesení vlády č. 194 vyhlášené pod č. 69/2020 Sb. V jiných případech

může být situace jiná, půjde-li o konkrétní opatření dopadající na individuálně určené osoby nebo opatření interní povahy v rámci systému orgánů krizového řízení.

22. V usnesení není rovněž akceptován názor, že krizová opatření vlády jsou akty svého druhu (*sui generis*), pro která platí zvláštní pravidla. Výraz „opatření“ jako právní akt má u nás dlouhou tradici ještě od dob monarchie (konečně se tomu věnoval i již zmíněný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 5/04). Závěr usnesení, že nejde o opatření obecné povahy podle správního řádu a soudního řádu správního lze akceptovat, ale jen zčásti. Různé modely prostředků zvládnání mimořádných stavů se slovy teorie (např. Gross, O. *Chaos or Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?* The Yale Law Journal, vol. 112, roč. 2003, č. 5, zejm. s. 1042-1069) pohybují od zachování běžných pravidel (tzv. *Bussines as Usual Model*) po reakci podle hrozícího nebezpečí v podobě vždy odpovídajících (nikoli standardizovaných) zmocnění pro výkonnou moc (tzv. *Models of Interpretative or Legislative Accommodation*). Jde prostě o reakci na okamžitý stav, který nelze ústavně předvídat, i když např. i naše úprava patří k těm, které se o to s různým úspěchem snaží. Dalo by se to zobecnit tak, že nejdřív je tak třeba jednat podle starořímské maximy *ne quit res publica detrimenti capiat*, a teprve potom se soudit. Lze uvést jako příklad takového přístupu v praxi společné usnesení obou komor Kongresu vydané nikoli podle ústavního vzoru, ale podle situace, kdy byl prezident Spojených států zmocněn „použít všechny nutné a vhodné síly proti těm národům, organizacím nebo osobám, které rozhodly o plánování, nařízení, spáchání nebo které napomohly teroristickým útokům, ke kterým došlo 11. září 2001“ (cit. podle Scheppele, K. L. *Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11*. Journal of Constitutional Law, sv. 6, č. 5, roč. 2004, s. 1001).

23. Zastávám proto názor, že krizové opatření je zvláštním (mimořádným) aktem vůle státu řešit nějakou krizovou situaci. Pokus označit je za jiný právní předpis se v budoucnosti může ukázat jako velmi problematický (navíc odporující zákonu o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), a to z řady důvodů. Především se odůvodnění nevypořádává s legální definicí krizového opatření v § 2 písm. c) krizového zákona, podle kterého jde o „organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob“. Z této definice je zřejmé, že navazuje na historické pojetí pojmu opatření jako prostředku komplexního řešení nějakého problému (zde řízení státu). Tato opatření byla často adresována jednotlivcům odpovědným za jejich provedení, současně ale stanovila obecná pravidla, stejně jako způsobem zajištění jejich provedení (vzorným příkladem je nařízení Marie Theresie z 1. 5. 1749 o zrušení české dvorské kanceláře a zřízení Directoria in Publicis et Cameralibus. Je adresováno jejímu kancléři, současně stanoví pravidla fungování soudnictví a veřejné správy, i opatření k jejich realizaci). Krizová opatření současnosti jsou vlastně obdobná a Ústavní soud by se měl s tím v podmínkách právního státu vypořádat.

24. V podmínkách krizového zákona, který provádí tímto zmocnění k vydání zvláštního zákona podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona, může být takové opatření vydáno jen za podmínek stanovených v tomto ustanovení – omezuje-li základní práva a svobody „v souladu s Listinou“. To je podle mého názoru nutno zdůraznit, neboť zde na rozdíl od jiných zákonů nestačí, že s ní (dnes bychom to měli vyložit jako „s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky“) není v rozporu (lze stanovit, vše, co ústavní pořádek nevyklučuje), jak to jinak pro zákony požaduje čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy. To je výsledkem složité rozpravy v Poslanecké sněmovně v roce 1998 na toto téma, kde se

v této části nakonec zákony provádějící čl. 6 ústavního zákona dostaly z hlediska zákonodárského uvážení téměř na úroveň prováděcích právních předpisů.

25. Nelze proto souhlasit s tím, že jde o jiný právní předpis či pouze o jiný právní předpis, protože jeho obsahem může být vše, co je třeba k organizačnímu a technickému řešení nouzového stavu a odstranění jeho následků a není k tomu třeba vydání nařízení podle čl. 78 Ústavy s ohledem na relativně obecné vymezení subjektů a relativně konkrétní vymezení zákazů, příkazů a omezení.

26. Krizové opatření je proto sběrným pojmem pro vše, co musí vláda v této době činit na základně ústavního zmocnění ke zvládnutí krizové situace. Jde o určitý kompromis mezi výše uvedenými metodami. Samozřejmě to nevylučuje, že bude vláda přijímat i nařízení podle čl. 78 Ústavy. Vždyť ústavní zákon se netváří tak, že v době nouzového stavu končí jakákoli tvorba práva, právě naopak (čl. 8 odst. 1 *a contrario*). Znamená to, že půjde o opatření souhrnně řešící nějaký problém krizového stavu – formou obecných ustanovení, opatření jako v případě opatření obecné povahy, interních normativních instrukcí i pokynů jednotlivým členům vlády nebo jiným funkcionářům krizového řízení. Podle toho bude dána možnost jejich působení ve formě zásahu do základních práv a svobod, ostatní bude v gesci vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci a politického řízení státu (čl. 67 odst. 1 Ústavy). Pak nelze vyloučit ani následný (nikoli bezprostřední) přezkum, neboť na stupnici konkrétní – abstraktní a individuální a generální – budou zpravidla představovat nějaký zákaz či příkaz adresovaný neurčenému počtu osob. To, že tento postup není vyloučen analogickými prostředky, jako je tomu u právních předpisů, nebo individuálních aktů orgánů veřejné moci (srov. příklad „nouzového“ zatažení za brzdu v případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ve věci *Melčák*), je současně důležitým prostředkem, který preventivně působí na to, jak a v jakém rozsahu bude vláda svých zmocnění využívat ve formě nikoli „klasických“ právních předpisů (srov. k tomu Bahýřová, L. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: LINDE 2010, s. 1098). Proto bude muset hledat Ústavní soud cesty, jak svou funkci soudního orgánu ochrany ústavnosti podle čl. 83 Ústavy naplnit, jako to zatím vždy dokázal. V tomto směru proto bude namístě (na rozdíl od bodu 44 odůvodnění – viz výše sub 13) skutečně brát jednotlivá opatření podle jejich obsahu a podle toho je hodnotit. Konkrétní zásah bude vznikat na trase ústavní zákon – krizový zákon – krizové opatření – individuální zásah. Při poskytování soudní ochrany pak zpravidla půjde o cestu „zpět“ od individuálního zásahu do základního práva či svobody přes opatření obecné povahy či generální správní akt až po hodnocení obecného pravidla, které není konkretizováno místem, časem, účelem atd. přes zákon, který takový zásah umožňuje až k ústavnímu zákonu, popř. Ústavě či Listině. Jinou možnost zde zatím nevidím.

27. Představa, že prohlásíme krizová opatření, bez ohledu na to, co obsahují, za „jiný právní předpis“, má velká úskalí. Hodlá-li např. Ústavní soud setrvat na názoru, že znakem právního předpisu v právním státě je rovněž obecnost zákona (srov. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04), pak by to při přezkumu znamenalo zásadní zpochybnění všeho, co v takovém krizovém opatření obecné nebude (což bude téměř všechno).

28. S tím souvisí další problém. Právní předpis nelze (např. na rozdíl od SRN) napadnout přímo ústavní stížností. Proto kvalifikace krizového opatření jako právního předpisu by znamenala, že by jej přímo mohli napadnout jen oprávnění navrhovatelé podle § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu a obecné soudy by je mohly přezkoumávat podle čl. 95 odst. 1 Ústavy.

29. Třetí zásadní překážkou je čl. 4 odst. 2 Listiny, který umožňuje zásah do základních práv a svobod pouze formou zákona. Právě proto je zde úprava v čl. 5 a 6 ústavního zákona. To, že krizové opatření omezuje základní práva a svobody, je proto třeba brát jako jednání orgánu veřejné moci na základě zákona – např. rozhodnutí o uvalení vazby na konkrétní osobu není v rozporu s ústavním pořádkem (čl. 8 odst. 2 a 5 Listiny), totéž lze uvést pro případ rozhodnutí o karanténě pro větší skupinu osob, město atd. Vláda zde omezení netvoří, nýbrž provádí na základě zákonného zmocnění předvídaného ústavním pořádkem.

30. Čtvrtou řečneme nejasností je konstatování, že sice nejde o nařízení vlády (viz bod 44 odůvodnění) ve shodě s tam citovanými komentáři k Ústavě, ale jaký význam potom má prohlášení, že jde o jiný právní předpis, když je to pouze obecné označení všech tzv. podzákonných právních předpisů. Nechce-li se Ústavní soud postavit na stanovisko ryzí nauky právní, podle které jsou rozhodnutí a opatření vlastně konkrétními právními normami a jejich deklaratorní a konstitutivní povahu lze těžce od sebe oddělit, přičemž opatření jako akt po výtce konstitutivní povahy je z povahy věci spjat s dotvářením právní pozice jeho adresátů (viz k tomu v teoretické rovině názorně Merkl, A. *Obecné právo správní. II. díl.* Praha – Brno: Orbis 1932, s. s. 15 a násl., praktické příklady zejména Rádl, Z. *Nejvyšší správní soud. Komentář k zákonu ze dne 16 června 1937.* Praha: Kompas 1937, s. 74-119), bude namísto takovýto pokus o vyvrácení axiomu, že obecný pojem zahrnuje pojmy zvláštní a jedinečné, opustit.

31. Pro úplnost ještě upozorňuji na dosud neúčinný § 4 zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírcе zákonů a mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů. Toto ustanovení neřadí rozhodnutí předsedy vlády o vyhlášení nouzového stavu (konečně přesná formulace oproti čl. 5 odst. 1 ústavního zákona) mezi jiné právní akty, což odpovídá povaze *sui generis*.

32. Co se týče části odůvodnění sub V. 3 k povaze mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví, tak s ohledem na výslovnou úpravu jejich povahy v § 94a zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, se závěry usnesení souhlasím. Vzhledem k tomu, že tato opatření jsou podle soudního řádu správního v kognici správních soudů, bude teprve věcí dalšího vývoje, jaké stanovisko ke konkrétním opatřením bude třeba zaujmout, až budou rozhodnutí správních soudů řádně napadena před Ústavním soudem.

33. Pouze poukazuji na to, co jsem uvedl výše z hlediska potřeby souhlasu vlády k jejich vydání v době nouzového stavu a ke confirmaci mimořádných opatření vydaných Ministerstvem zdravotnictví do té doby (viz výše sub 19 a násl.). Za zcela neopodstatněnou část považuji řešení otázky podstatného přesahu těchto opatření ve smyslu § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Přesahem je třeba vždy rozumět přesah něčeho, zde tedy osobního zájmu, což je základ pro podání ústavní stížnosti podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Nejsou-li zde dány tyto podmínky, nemá ani co přesahovat.

34. Obecně pak pro všechny druhy těchto opatření platí, že jsou vydávána na základě uvážení příslušného orgánu výkonné moci, čemuž musí nutně odpovídat i měřítko jejich přezkumu (v našich podmínkách obecně § 78 soudního řádu správního). Přitom ale není vyloučeno, že někdy jiné než jediné řešení nebude přicházet do úvahy (srov. k tomu např.

Stober, R., Eisenmenger, S. *Katastrophenverwaltungsrecht – Zur Renaissance eines vernachlässigten Rechtsgebietes*. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, roč. 2005, č. 2, s. 128) bez ohledu na to, kolik se „po válce“ objeví generálů. Jde přitom o účel těchto opatření, takže v takových případech se navrhuje připustit určitá velkorysost. Právě uvedení autoři hovoří o přijatelnosti trpěné nezákonnosti („*geduldene Illegalität*“) při hodnocení aktů správního uvážení.

35. To jsou však otázky, které sice mohly být v odůvodnění usnesení dotčeny, ale s ohledem na obsah ústavní stížnosti k tomu ani nebyla dána Ústavnímu soudu možnost. Nicméně vzhledem k tomu, že jsem se svou argumentací k výše uvedeným částem odůvodnění neuspěl, považuji za potřebné na sporná místa odůvodnění upozornit s vědomím, že je to teprve počátek hledání alespoň trochu uspokojivých odpovědí na otázky, se kterými nemohli ústavodárce ani zákonodárce v takové podobě a rozsahu počítat a které představují nová paradigmata práva katastrof, jak se díky celosvětovým různým krizím postupně formuje. Stačí uvést příklad sub 5 uvedených východisek pro hodnocení takových opatření, jako jsou solidarita a kompenzace újmy ze strany šťastné většiny vůči postižené menšině. Co když ale jsou postiženi prakticky všichni, kteří mohou přispět? Z tohoto hlediska jsou mé konkurenční připomínky k odůvodnění jen pouhým vyjádřením jiného názoru a odborného stanoviska k ústavní stížnosti, která si ani takovou pozornost – při vší úctě k sledovanému cíli – nezasloužila.

V Brně dne 22. dubna 2020

Jan Filip

Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka ve věci sp. zn. Pl. ÚS 8/20

Podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), podávám následující odlišné stanovisko k odůvodnění rozhodnutí.

K rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu

S argumentací k tomuto aktu uvedenou v rozhodnutí v zásadě souhlasím, uvádím k tomu jen pár doplňujících úvah, které se pokoušejí zasadit rozhodování vlády o vyhlášení nouzového stavu do širšího rámce.

Vzhledem k tomu, že vláda jako kolektivní orgán může rozhodovat pouze ve sboru, prakticky **jediný způsob** uskutečňování jejího oprávnění řídit veřejnou správu spočívá právě v **přijímání usnesení vlády**. Jednotlivá usnesení mohou mít *různý význam a právní důsledky* právě proto, že se jedná o jediný prostředek, jak vláda může projevit svou vůli navenek. Obecně lze říci, že samotné usnesení nemá a nemůže mít obecně závazné účinky (jako kupř. právní předpis), jde o akt interního charakteru, závazný jen pro podřízené subjekty, pokud se ovšem usnesením vlády neschvaluje návrh právního předpisu obsažený v příloze, tj. nařízení vlády. Může se tak jednat např. o *usnesení vlády, kterým se schvaluje*:

1. vydání nařízení vlády,
2. vydání interního normativního aktu (směrnice) vlády,
3. individuální právní akt, tj. např. jmenování do funkce nebo odvolání z funkce,
4. vládní návrh zákona, kterým vláda využívá práva zákonodárné iniciativy (čl. 41 odst. 2 Ústavy),
5. vyjádření vlády k návrhu zákona (který nepředložila vláda) (čl. 44 odst. 1 Ústavy),
6. program vlády nebo žádost o vyslovení důvěry apod.

Z hlediska právních účinků je patrně nejdůležitější schválení usnesení o vydání nařízení vlády. *Nařízení vlády* se vydává k provedení zákona v jeho mezích (čl. 78 Ústavy), tj. *secundum et intra legem*. Jde o odvozený, podzákonný právní předpis, obecně závazné pravidlo chování, pramen českého práva, k jehož vydání není třeba speciálního zmocnění v zákoně, neboť zmocnění obsahuje již samotná Ústava.

Přestože výše uvedený výčet je toliko demonstrativní, nesmí se zapomínat na existenci zvláštního ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., dále jen „úst. zákon o bezpečnosti“), jenž upravuje některé krizové stavy a na který se (obsahově) při tvorbě Ústavy jaksi pozapomnělo. Tento ústavní zákon upravuje mimo jiné možnost vlády vydat **rozhodnutí o nouzovém stavu** (čl. 5), které se zveřejňuje v hromadných sdělovacích prostředcích, vyhláší se stejně jako zákon, tj. ve Sbírce zákonů, a nabývá účinnosti okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví (čl. 12).

Jak vyplývá z výše uvedeného, i o těchto rozhodnutích vydává vláda usnesení. Jelikož úst. zákon o bezpečnosti nestanoví jinak, i zde platí zachování stejné většiny hlasů (všech) členů vlády jako u ostatních usnesení. Nabízí se otázka, jaký charakter má dané krizové rozhodnutí vlády. Souhlasím s tím, že jde o mimořádný, **specifický ústavní akt** vydaný za situace, kdy existuje nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožuje životy a zdraví. Jelikož jde o specifický ústavní akt vydaný za mimořádné situace na základě úst. zákona o bezpečnosti, patrně si není nutné klást otázku, zda jde o právní předpis či jiný akt, například opatření obecné povahy. Specifičnost takových ústavních aktů spočívá v tom, že nejsou přezkoumatelné v ústavním, natož ani ve správním soudnictví, což potvrzuje i odborná literatura.* Ústavní soud nemá Ústavou ani zákonem o Ústavním soudu stanovenou pravomoc taková rozhodnutí vlády přezkoumávat. Akty ve věci nouzového stavu - jako ústavní akty - je však **oprávněna přezkoumat Poslanecká sněmovna** (jde vlastně o politickou kontrolu v mimořádné situaci), která je může i zrušit. Existuje tedy relevantní parlamentní kontrola, zvláště pokud jde o eventuální omezení ústavně garantovaných práv. V případě nouzového stavu jako zcela výjimečné situace je tak na vládu delegována v podstatě (svým způsobem) pravomoc zákonodárce, avšak podléhající kontrole komorou parlamentu. Podle mého mínění nelze ustanovení čl. 5 odst. 1 úst. zákona o bezpečnosti považovat za jakési zmocnění k vydání nařízení či spíše vymezení prostoru pro vydání nařízení (k tomu srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 45/2000), neboť vláda podle čl. 78 Ústavy zmocnění nepotřebuje. Je si třeba totiž uvědomit, že ve vztahu k „obecné“ úpravě v Ústavě má úst. zákon o bezpečnosti postavení **úpravy speciální**, použitelné toliko za mimořádného stavu. Jde tedy o specifickou, mimořádnou situaci, kdy běžný ústavní režim obsažený v Ústavě nelze aplikovat.

Je nepochybné, že rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu má „normativní dopad“ (bod 26.), neboť aktivizuje hypotézy norem obsažených v některých zákonech, jako je např. trestní zákon nebo zákon o zadávání veřejných zakázek.

K argumentaci, že usnesení o přijetí krizového opatření není opatřením obecné povahy

Nemohu akceptovat provedený rozbor, kdy se posuzuje, zda rozhodnutí vlády naplňuje znaky opatření obecné povahy. Podstatné totiž je, že **vláda vůbec opatření obecné povahy přijímat nemůže**. Správní řád sice v § 171 stanoví, že podle části šesté, upravující přijímání opatření obecné povahy, postupují „správní orgány“, však vládu nelze za správní orgán považovat, přestože se v § 1 odst. 1 správního řádu v rámci

* Srov. RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1154 an. MAREŠ, M., NOVÁK, D. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, s. 53.

legislativní zkratky také mluví o orgánech moci výkonné. Určitý základ pro takový závěr můžeme nalézt v komentářích ke správnímu řádu. Tak J. Vedral konstatuje, že na výkon pravomocí vlády (a prezidenta republiky) se správní řád „zásadně“ nevztahuje, „a to s ohledem na účel správního řádu a charakter pravidel obsažených ve správním řádu (regulace výkonu vrchnostenské veřejné správy směřující vůči konkrétním adresátům veřejné správy) (...) funkce vlády (...) spočívá nikoliv rozhodování konkrétních záležitostí v oboru výkonné moci, resp. veřejné správy, ale v obecném (politickém) řízení exekutivy a ve spolupůsobení při utváření vnitřních směrů politiky a vnějších vztahů státu“.[†] Obdobné závěry uvádějí spoluautoři jiného komentáře.[‡] Oba komentáře na podporu uvedeného závěru ovšem také (obecně) zmiňují pravomoci stanovené vládě Ústavou. Lze to ostatně podpořit dalšími ustanoveními správního řádu, resp. konstrukcí opravných prostředků. Můžeme např. uvést, že proti rozhodnutí ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu se nepodává odvolání, ale rozklad, o kterém rozhoduje ministr nebo jiný vedoucí ústředního správního úřadu na základě návrhu rozkladové komise (§ 152 spr. řádu). Správní řád také kupř. neuvažuje o vládě jako o nadřízeném správním orgánu (§ 178). Vláda tak logicky nemůže plnit (neplní) funkci vyššího, odvolacího správního úřadu. Také zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“), jednoznačně stanoví, že činnost ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů řídí, kontroluje a sjednocuje vláda České republiky (§ 28 odst. 1).

Tyto závěry lze potvrdit, resp. dovodit i na základě Ústavy, případně právě ve spojení s kompetenčním zákonem. **Vláda není „obyčejný“ orgán výkonné moci**, Ústava ji charakterizuje jako vrcholný orgán výkonné moci (čl. 67). Vláda pochopitelně není ani správním úřadem ve smyslu čl. 79 odst. 1 Ústavy, tedy jedním z orgánů, na které se především vztahuje správní řád. I když to neplýne výslovně z Ústavy, vláda jako vrcholný orgán výkonné moci ostatní orgány výkonné moci, tedy ministerstva, jiné ústřední správní úřady a správní úřady jím podřízené, řídí. Vláda tak (politicky) usměrňuje výkon státní správy, mimo činnosti tzv. nezávislých správních úřadů, resp. některých jejich aktivit. Vláda sama státní správu nevykonává, resp. nedisponuje obvyklými pravomocemi správních úřadů, i když se v minulosti objevila jedna přechodná anomálie.[§] Ostatně za obdobnou anomálii – i když jde o platná a účinná ustanovení –

[†] VEDRAL, J. Správní řád. Praha: Bona Polygon, 2012, s. 24. Tamtéž ovšem připomíná, že spr. řád zakládá působnost vlády při řešení sporů mezi správními orgány (§ 136 odst. 6), což ovšem nelze považovat za výkon státní správy.

[‡] JEMELKA, L., PONDĚLNÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 4.

[§] Vládě byla v jediném případě zákonodárcem v minulosti nesystémově přiznána (zřejmě omylem) pravomoc (správního úřadu) rozhodovat (vydávat správní akty): podle § 43 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, vláda mohla rozhodovat o výjimkách ze zákazů ve zvláště chráněných územích (příslušným by *de lege ferenda* mělo být Ministerstvo životního prostředí), což od 1. 12. 2009 (po novele) skutečně platí, byť

považuji ust. § 11 zákona č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic, které vládu „zmocňuje“ k vydání opatření (obecné povahy) o dočasném zavedení ochrany vnitřních hranic.

K závěru, že usnesení o přijetí krizového opatření má povahu jiného právního předpisu

Především nemohu akceptovat závěr, že vláda v dané věci vystupuje v režimu krizového zákona „a jedná jako orgán krizového řízení (...) což znamená, že je jako orgán veřejné správy oprávněna vydávat rozhodnutí o krizových opatřeních“ (bod 43). Jak je již konstatováno výše, vláda není orgánem veřejné správy, resp. správním úřadem, ale vrcholným orgánem výkonné moci. Mám proto za to, že tento akt vlády nebyl přijat podle § 5 písm. a) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, ale přímo na základě čl. 6 odst. 1 úst. zákona o bezpečnosti. Krizový zákon stanoví jen „podrobnosti“ (ostatně není překvapivé, že krizový zákon také mluví o rozhodnutí vlády?). Proto takový akt – stejně jako rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu – podléhá přezkumu Poslaneckou sněmovnou, a proto o něm platí, co bylo uvedeno výše o charakteru rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu.

Nemohu přijmout ani závěr, že „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“ (bod 45.). Nedovedu si totiž mj. představit, že by – byť specifickým (*sui generis*) – podzákonným předpisem mohla být omezena základní práva. A tudíž by např. obecný soud v krizové situaci postupoval podle čl. 95 odst. 1 Ústavy a jiný (podzákonný) předpis by mohl neaplikovat. Nicméně, soulad se kterým zákonem by posuzoval a který zákon by namísto daného jiného právního předpisu použil? Proč by kupř. skupina poslanců podávala návrh na zrušení aktu vlády Ústavnímu soudu, když Poslanecká sněmovna může rozhodnutí vlády vydané v souvislosti s nouzovým stavem třeba jen částečně (operativně) zrušit.

Jestliže by se skutečně – za každou cenu – usilovalo o vtěsnání daného rozhodnutí vlády do množiny právních předpisů, materiálně by šlo uvažovat toliko o aktu obdobném (z hlediska právní síly) zákonu, a nikoliv o podzákonném právním předpisu. Úst. zákon o bezpečnosti totiž na vládu – jako na operativní exekutivní orgán výkonné moci – deleguje nejen vyhlášení nouzového stavu, ale také rozhodnutí o rozsahu omezení základních práv, což by jinak příslušelo Parlamentu. Jinými slovy: vydání takového aktu vlády bylo operativně (z časových důvodů) delegováno na vládu a nahrazuje – v souladu s čl. 6 odst. 1 úst. zákona o bezpečnosti – činnost zákonodárce v době nouzového stavu**.

rozhodnutí musí předcházet usnesení vlády. K tomu srov. též rozh. Městského soudu v Praze čj. Ca 19/2008-33.

** Obecně k delegaci zákonodárcem srov. KYSELA, J. Úvod k teorii zákonodárné delegace: pojem a typy. In: GERLOCH, A., MARŠÁLEK, P. (eds.) Zákon v kontinentálním právu. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 153 an. K úpravě zejména v jednotlivých státech srov. KYSELA, J. Zákonodárství bez parlamentů. Delegace

Nesmí se také zapomínat na čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle kterého mohou být povinnosti (tedy i omezení práv) ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod, resp. na čl. 4 odst. 2 Listiny, který stanoví, že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem. V daném případě jde tedy v podstatě o realizaci možnosti omezení základních práv, které jsou předvídána Listinou v podobě aprobovaných důvodů, za nichž lze tato práva omezit, a pouze formou zákona. Úst. zákon o bezpečnosti ostatně výslovně stanoví, že k omezení práv musí dojít v souladu s Listinou (čl. 6 odst. 1).

V Brně dne 22. dubna 2020

Vladimír Sládeček

a substituce zákonodárné pravomoci. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006.

**Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka k usnesení ve věci sp. zn.
Pl. ÚS 8/20**

Souhlasím s výrokem usnesení, avšak nikoli s tou částí jeho odůvodnění, která se týká odmítnutí návrhu na zrušení napadeného usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu jako návrhu, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný.

1. Předně pro pořádek poukazuji na to, že stěžovatelka petitem ústavní stížnosti napadla pouze usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu ze dne 12. 3. 2020 č. 194, vyhlášené pod č. 69/2000 Sb., nenapadla je tedy „*ve znění usnesení vlády ze dne 9. 4. 2020 č. 396*“, jak se nesprávně dovozuje v záhlaví plénum přijatého usnesení. Usnesení vlády č. 396, vyhlášené pod č. 156/2020 Sb., nemění text předchozího usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu (není jeho „novelou“), nýbrž pouze prodlužuje dobu trvání nouzového stavu (čl. 6 odst. 2 věta druhá ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky – dále též jen „ÚZB“), což nemá vliv na znění ani platnost onoho prvního vládního usnesení o vyhlášení nouzového stavu.

2. Prvním argumentem většiny pléna pro nepřislusnost Ústavního soudu k projednání návrhu na zrušení napadeného usnesení vlády je, že „*speciální procedurální formu soudního přezkumu rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu obecně nepředpokládá ani ústavní pořádek, ani zákon o Ústavním soudu*“ (bod 23). To je sice pravda, avšak otázku, zda je takové zvláštní úpravy pro založení příslusnosti soudů, resp. Ústavního soudu vůbec zapotřebí, si většina pléna již neklade. Judikatura Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu i komentářová literatura přitom uznává, že tam, kde vláda svým usnesením zasahuje do veřejných subjektivních práv, lze je přezkoumat ve správním soudnictví, ať už na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, žaloby proti nečinnosti správního orgánu nebo žaloby proti nezákonnému zásahu. Zasahuje-li usnesení vlády do soukromých subjektivních práv, je soudní ochrana poskytována v soukromoprávním sporu podle části páté občanského soudního řádu. Zasahuje-li do ústavně zaručených práv, je proti němu přípustná i ústavní stížnost, nikoli však abstraktní přezkum ústavnosti právního předpisu. Usnesení vlády, jímž vláda rozhoduje o nouzovém stavu, se ovšem odlišuje od obecné úpravy usnesení vlády (toliko interního aktu) výslovně svou formou, když se označuje za „rozhodnutí“ (čl. 12 ÚZB), dále tím, že může být vydáno jen z důvodů ústavně stanovených (čl. 5 odst. 1 ÚZB), ústavně předurčeny jsou jeho obsah (čl. 6 odst. 1 ÚZB) i meze (čl. 5 odst. 2, čl. 6 odst. 2 a 3 ÚZB), musí být ústavně určeným způsobem nejen zveřejněno, ale též vyhlášeno, a to „stejně jako zákon“, a nabývá své „účinnosti“ (čl. 12 ÚZB).

3. Druhý argument pro nepřislusnost Ústavního soudu spočívá podle většiny pléna v tom, že „*vládní rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu nepředstavuje jednu z forem realizace veřejné správy přijatou správním orgánem*“, neboť „*vláda nouzový stav vyhláší na základě ústavního zákona, a činí tak v rámci své exekutivní funkce, která nemá charakter správní, nýbrž ústavní*“ (bod 24). Pak je ovšem na místě se ptát, zda je v demokratickém právním státě založeném na úctě k základním právům člověka občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jež jsou pod ochranou soudní moci (čl. 4 Ústavy), přijatelné vykládat ostatní normy ústavního pořádku (čl. 5 ÚZB, čl. 67, čl. 83 a čl. 87 Ústavy) tak, že z dosahu přezkumné pravomoci Ústavního soudu jsou *a priori* vyloučena všechna usnesení (rozhodnutí) vlády jako vrcholného orgánu moci výkonné jen proto, že jsou vydávána mimo oblast veřejné správy (srov. § 2 s. ř. s.) na základě zvláštního ústavního zákona.

Takový závěr má totiž dalekosáhlé důsledky. Má-li spočívat jeho zdůvodnění v pokračujícím textu v bodu 24, tedy že „rozhodnutí o nouzovém stavu není primárně zaměřeno na jednotlivé fyzické nebo právnické osoby, neboť vyhlášení samotné pro ně není závazným aktem, který by jim ukládal, měnil či rušil konkrétní práva a povinnosti jakožto adresátům stojícím vně systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě“ a že „vynutitelná pravidla chování obsahují až konkrétní realizační opatření, která jsou na základě rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu vydávána“, je třeba upozornit na to, že:

1) Již ústavní zákon o bezpečnosti České republiky stanoví, že „současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají“ s tím, že zákon stanoví pouze „podrobnosti“ (čl. 6 věta druhá a třetí). Těžko tedy přijmout závěr, že by akt vyhlášení nouzového stavu měl mít důsledky (dopady) toliko uvnitř „systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě“ a že by tedy neměl žádné vnější účinky na fyzické či právnické osoby. Tyto externí účinky jsou totiž podle mého názoru nepochybné: jak plyne z citovaného znění čl. 6 odst. 1 ÚZB, spočívají již v tom, že zároveň s vyhlášením nouzového stavu je vláda povinna vymezit, která subjektivní práva stanovená ve zvláštním zákoně se omezují a které povinnosti se ukládají, přičemž zákon stanoví toliko *podrobnosti*. Právním základem pro omezení konkrétních práv a uložení povinností je tedy (na základě ústavního zákona o bezpečnosti České republiky) primárně již samo rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu: bez něj ani k žádným – podrobnějším – omezením práv stanovených ve zvláštním zákoně či k nařízením povinností nebo stanovení zákazů nemůže dojít (viz hypotézy zákonných norem v § 5 a 6 krizového zákona).

2) Nenechme se mýlit zněním napadeného usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu č. 69/2020 Sb., které – ve srovnání s předchozími rozhodnutími o nouzovém stavu – ve svém obsahu výčet omezovaných práv a ukládaných povinností přímo neobsahuje, když tak činí „jen“ odkazem na § 5 písm. a) až e) a § 6 krizového zákona, uvádějíc, že v jejich smyslu vláda „nařizuje pro řešení vzniklé krizové situace krizová opatření, jejichž konkrétní provedení stanoví vláda samostatným usnesením vlády“ (čl. I). V předchozích rozhodnutích vlády či předsedy vlády o nouzovém stavu byly sice přímo obsaženy jak výčty nařízených krizových opatření, tak i ustanovení o tom, která práva se omezují a které povinnosti se ukládají [srov. č. 373 a 374/2002 Sb., č. 121/2006 Sb. – viz např. jeho bod 1 písm. b) „zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na území, z něhož byla provedena evakuace, s výjimkou osob provádějících záchranné a likvidační práce podle pokynů příslušného krizového štábu a velitele zásahu a příslušníků ozbrojených bezpečnostních sborů a vojáků zajišťujících bezpečnost a veřejný pořádek na postiženém území“, dále č. 140/2013 Sb., č. 11/2007 Sb. – viz např. jeho čl. II písm. b) „právo vlastnické, a to tak, že vlastníci lesů, jejichž lesy byly rozsáhlou větrnou kalamitou postiženy, jsou povinni přednostně a bez zbytečných odkladů zpracovat kalamitou poškozené porosty“], v povaze obsahu a jeho externích účinků se od nich však napadené usnesení vlády nijak podstatně neliší. Na tom nic nemění, že jednotlivá krizová opatření (včetně omezení práv a stanovení zákazů) pak přijímají či provádějí svými akty orgány krizového řízení podle krizového zákona. Jistě tak neplatí, že rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu pro fyzické či právnické osoby „není závazným aktem, který by jim ukládal, měnil či rušil konkrétní práva a povinnosti“ a že „vynutitelná pravidla chování obsahují až konkrétní realizační opatření“.

4. Konkluze většiny pléna, podle níž „*neobsahuje-li samotné rozhodnutí o nouzovém stavu ... přímo konkrétní krizová opatření, je jeho přímý a „izolovaný“ přezkum Ústavním soudem v zásadě vyloučen, neboť v takovém případě jde primárně o akt vládnutí politického charakteru*“ (bod 30), na níž je ve výsledku založena nepřislušnost Ústavního soudu k projednání předloženého návrhu, se pak formalisticky upíná jen k požadavku slovního výčtu napadených krizových opatření v textu rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, aniž by se přihlédlo k tomu, že samo vyhlášení nouzového stavu, resp. jeho trvání, je součástí hypotéz řady zákonných norem, obsažených napříč celým právním řádem. Rozlišování rozhodnutí vlády (popř. jejího předsedy) o vyhlášení nouzového stavu na základě uvedeného kritéria nemám za smysluplné. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu je nepochybně aktem aplikace práva (ústavního zákona), je tedy vždy rozhodnutím právním. Kdyby šlo v případě napadeného usnesení vlády pouze o politické rozhodnutí, jak dovozuje většina pléna, nemohlo by mít právní důsledky. A to nepochybně má – jak v rovině omezování práv, ukládání povinností a stanovení krizových opatření (viz výše), tak např. i v oblasti trestněprávní (kde nouzový stav je znakem skutkové podstaty u některých trestných činů), daňové, stavebního práva aj. Skutečnost, že vláda i za ně (stejně jako za každé jiné své usnesení) nese politickou odpovědnost, a že (navíc) Poslanecká sněmovna má zvláštní pravomoc toto rozhodnutí zrušit, s tím nijak nesouvisí.

5. Podivuhodný rozpor v přijatém usnesení se pak zjevuje v tom, když se v něm nejprve obecně tvrdí, že (zjevně jakékoli) rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu „*neobsahuje žádné opakovatelné pravidlo*“, že „*nemá právně-normativní obsah, v důsledku čehož neplní funkci právního předpisu*“ (bod 25 *in fine*), vzápětí se však napadené usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu klasifikuje tak, že „*představuje „akt vládnutí“, který má normativní dopad*“ (bod 26 *in principio*), aby pak nakonec bylo zase konstatováno že, „*přezkum Ústavního soudu by nemohl být absolutně vyloučen vůči té části rozhodnutí, která by obsahovala konkrétní krizová opatření obsahující obecně závazná normativní pravidla chování, což však není případ nyní projednávané věci*“ (bod 30). Jestliže pak v tomto „terénu“ většina pléna – neshledávajíc Ústavní soud příslušným *in concreto* o návrhu rozhodnout – připouští, že „*absence soudní kontroly vyhlášení nouzového stavu není absolutní*“, neboť „*lze si představit okolnosti*“, za kterých by toto rozhodnutí vlády Ústavní soud „*mohl (a měl) posoudit*“, resp. „*mohl zrušit*“, a to „*bylo-li by v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenalo-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu*“ (bod 27), zřejmě tím vychází jen z dosud ojedinělé praxe Ústavního soudu, který se i s odkazem na čl. 9 odst. 2 Ústavy bez speciální procedurální formy soudního přezkumu (sic!) odhodlal na základě návrhu spojeného s ústavní stížností (§ 74 zákona o Ústavním soudu) zrušit (dokonce) ústavní zákon, přestože ústavní pořádek ani zákon o Ústavním soudu rovněž *nepředpokládá* (neupravuje) soudní přezkum „ústavnosti“ ústavních zákonů (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09, č. 318/2009 Sb.). Pakliže však tehdy svou příslušnost (pravomoc) k rozhodnutí o takové ústavní stížnosti Ústavní soud shledal, ztrácí nyní tento argument většiny pléna – tím spíše, jde-li ve věci pouze o usnesení (správně „rozhodnutí“ vlády – viz bod 31 usnesení pléna *i. p.*) – dosti ze své váhy.

6. Jistěže není jen teď a tady. Lze si představit řadu situací, kdy vláda zjevně překročí svou pravomoc při vyhlášení nouzového stavu nebo ji dokonce zneužije: Např. vyhlásí nouzový stav z jiných důvodů, než jí umožňuje čl. 5 odst. 1 ÚZB, nebo jej vyhlásí z důvodu, který čl. 5 odst. 2 ÚZB výslovně zakazuje (stávka na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů), nebo jej vyhlásí na dobu delší než 30

dnů, nebo omezí práva nikoli „v souladu s Listinou základních práv a svobod“, nebo omezí taková, která zvláštní zákon nestanoví (viz čl. 6 odst. 1 ÚZB). Nebude-li však (vládní) většina v Poslanecké sněmovně schopna či ochotna toto rozhodnutí vlády zrušit, co si pak počít s takovým „aktem vládnutí politického charakteru“? Nebude-li obsahovat přímo konkrétní krizová opatření a bude-li proto jeho zrušení Ústavním soudem v zásadě vyloučeno (stěží jej lze prohlásit za nicotný), bude už při suspendování jiných základních práv zbývat jen právo občanů na odpor ve smyslu čl. 23 Listiny?

7. Ústavní soud ve své judikatuře již vymezil kategorii co do svého obsahu „smíšených aktů“, jež hlediska jeho rozhodovacích pravomocí lze považovat za (jiný) právní předpis. Ve zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 uvedl: „V usnesení ze dne 1. září 2009 č. j. Pl. ÚS 24/09-16 o odkladu vykonatelnosti rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, Ústavní soud konstatoval, že předmětné rozhodnutí má smíšenou povahu: obsahuje prvky normativního právního aktu a zároveň ho nutno považovat za akt aplikace uvedeného ústavního zákona. Pro uvedené dospěl Ústavní soud k závěru, dle něhož prvky normativního právního aktu (a to prováděcího), jež jsou obsaženy v uvedeném rozhodnutí prezidenta republiky, zakládají důvodnost postupu dle citovaného ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb.“. I na pozadí uvedeného se pak vyslovil rovněž k právní povaze a tvrzeným normativním účinkům dalšího aktu aplikace ústavního zákona vydaného ústavním orgánem moci výkonné na základě Ústavy – k rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii [viz usnesení ze dne 5. 3. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 4/13 (U 2/68 SbNU 485) a k němu připojená odlišná stanoviska čtyř soudců; návrh byl rovněž odmítnut pro nepřislušnost Ústavního soudu]. Lze proto jen litovat, že většina pléna nyní vůbec nevyužila, ba v usnesení ani nezminila takto argumentačně bohatý materiál z judikatury Ústavního soudu na téma jeho příslušnosti k přezkumu těch (ústavních) exekutivních aktů, jež se na škále „právní předpis“ (čistý) – „právní předpis *sui generis*“ – „akt aplikace práva *sui generis*“ – „akt aplikace práva“ (čistý) nacházejí na přechodu mezi druhou a třetí kategorií. Promarnila tak první vhodnou příležitost, aby uvedla, zda rozhodnutí o nouzovém stavu (ať již vlády či jejího předsedy) nutno co do jeho obsahu a účinků kvalifikovat obdobně jako zmíněná rozhodnutí prezidenta republiky („konečná formální definice amnestijního rozhodnutí“ pro rozhodovací důvod nebyla určující – bod 33 usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13), anebo zda tu existuje nějaký prostor pro odlišení. Neušetřila tím sobě, adresátům svého rozhodnutí ani široké veřejnosti mnohá nedorozumění.

8. Ostatně dospěla-li většina pléna k tomu, že na kategorii usnesení vlády o přijetí krizového opatření podle krizového zákona pohlíží „materiálně“ jako na jiný právní předpis podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu (bod 45), což je rovněž závěr nikoli nesporný, pak v jejích argumentech týkajících se napadeného usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu nenalézám dostatek relevantních důvodů, proč by i ono nemohlo být nahlíženo jako právní předpis ve funkcionálním smyslu, tedy obecně způsobilý k přezkumu před Ústavním soudem (viz Filip, J. in Bahýřová, L., Filip, J. Molek, P. Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. *Ústava České republiky. Komentář.*, s. 1097 a násl.). Přijaté řešení, tedy že nyní Ústavní soud – podle mě z logicky nikoli zcela konzistentních důvodů – příslušný není, ale že v budoucnu *in eventum* příslušný být může (ovšemže i bez zvláštní právní úpravy soudního přezkumu!), považuji pro právní jistotu v ústavním státě za nejhorší možné.

**Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře k
výroku i odůvodnění usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20**

1. Nesouhlasíme s odmítnutím ústavní stížnosti v části brojící proti třem mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ani s odůvodněním, o které většina pléna tuto část usnesení opřela a nepovažujeme za dostatečné většinové odůvodnění týkající se vyhlášení nouzového stavu. Uplatňujeme proto podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu odlišné stanovisko k výroku i odůvodnění usnesení. Naopak se ztotožňujeme s názorem většiny ohledně odmítnutí ústavní stížnosti ve vztahu k usnesení vlády o přijetí krizového opatření pro zjevnou neoprávněnost stěžovatelky.

I. K vyhlášení nouzového stavu

2. Ve shodě s názorem většiny souhlasíme s tím, že při obecné soudní kontrole, zda existují důvody pro vyhlášení nouzového stavu dle čl. 5 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti, je namístě zdrženlivost. Nemyslíme si tedy, že je úkolem soudní moci v této konkrétní situaci hodnotit např. relevanci počtu osob nakažených koronavirem, možnosti dalšího šíření tohoto viru, reálnosti dopadu na životy, zdraví a majetkové hodnoty apod. U těchto otázek jde totiž skutečně primárně o polickou úvahu exekutivy, do níž by soudní moc měla zasahovat jen v případě excesů.

3. Podle nás je však třeba dovysvětlit názor většiny, neboť ta přistoupila k obecnému výkladu přezkumu rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, jehož platnost není omezena jen pro řešení nynější krizové situace, ale i pro všechny budoucí případy. Proto je důležité, aby její úvahy nebyly mylně vyloženy a nebránily účinné soudní kontrole v míře respektující legitimní prostor pro politické uvážení výkonné moci. Význam soudní kontroly přitom nelze snižovat. Jak vyplývá z doporučení Benátské komise shrnutých v její aktuální kompilaci na téma výjimečných stavů z 16. dubna 2020 [CDL-PI(2020)003, str. 19, dostupné na: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2917>], měl by být zachován plný soudní přezkum všech aktů vydávaných v době mimořádných stavů, a to „vzhledem k tomu, že v parlamentní demokracii je vláda obvykle složena z vůdců politických stran a jejich dalších čelných představitelů ... kontrola zákonodárcem nemusí být dostatečně účinná k tomu, aby zabránila zneužití výkonné moci. Proto v právním státě musí být zákonodárná kontrola doplněna přiměřenými a účinnými prostředky soudní kontroly“ [viz stanovisko CDL-AD(2016)037, Turkey - Opinion on Emergency Decree Laws N°s 667-676, přijaté na 109. zasedání Benátské komise 9. a 10. prosince 2016, bod 185].

4. Závěr o nepřislušnosti Ústavního soudu sám o sobě znamená pouze to, že Ústavní soud zpravidla nemůže ve výroku svého rozhodnutí zrušit samotné vyhlášení nouzového stavu (k výjimkám, kdy by tak dle většiny učinit mohl, viz bod 27 usnesení). Tato nepřislušnost Ústavního soudu však ještě neříká nic o tom, jaký je rozsah následné soudní kontroly v případech, kdy se Ústavní soud či obecné soudy budou muset později a v jiných řízeních vypořádat s tím, zda byl řádně vyhlášen nouzový stav, jako s předběžnou otázkou. To přitom nebude nijak neobvyklá procesní situace – vyhlášením nouzového stavu je podmíněno omezování práv dle § 5 krizového zákona i vydávání krizových opatření dle § 6 krizového zákona, v řadě předpisů je pak vyhlášení nouzového stavu součástí hypotézy právních norem. Soudy přitom mají s ohledem na garanci práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny i svou povinnost chránit základní práva dle čl. 4 Ústavy plnou jurisdikci pro posouzení každé předběžné otázky, tedy pro její hodnocení z právního i faktického hlediska, není-li její řešení vyhrazeno do specifického soudního řízení (jako je tomu například při řešení možného rozporu zákona s ústavním

pořádkem, kterou přísluší posoudit jen Ústavnímu soudu, viz čl. 95 odst. 1 věta první Ústavy; žádné takové pravidlo se však k rozhodnutí o nouzovém stavu nevztahuje).

5. Vyhlášení nouzového stavu je právní akt (bod 26 usnesení) a soudům přísluší zkoumat, zda byly splněny procedurální předpoklady jeho vzniku včetně vyhlášení (čl. 12 ústavního zákona o bezpečnosti) a zda má tento akt náležitosti stanovené v čl. 6 odst. 1 věty první ústavního zákona o bezpečnosti, a dovodit z toho odpovídající důsledky (srov. shodně bod 31 usnesení, v němž většina zkoumá důsledky nedodržení formy, neboť vyhlášení nouzového stavu nemělo předepsanou formu rozhodnutí, ale usnesení vlády, a to v rozporu s čl. 12 ústavního zákona o bezpečnosti). Tím není nijak omezován prostor výkonné moci pro uvážení, zda je vyhlášení nouzového stavu namístě; pouze je dbáno na to, aby výsledek této úvahy byl vyjádřen v řádné formě. Současně platí, že ne každá vada má za následek neplatnost či neúčinnost vyhlášení nouzového stavu.

6. Z hlediska materiálního přezkumu důvodů pro vyhlášení nouzového stavu je tedy vhodná zdrženlivost, s výjimkou excesů, při nichž musí soudní moc zasáhnout. Takovýmto excesem by, jak uvádí většina, bylo porušení „čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy, případně i [...] čl. 10 a 10a Ústavy“ (bod 27 usnesení). Při aplikaci těchto východisek je třeba pamatovat, že součástí principů právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy, zmiňovaných většinou, je rovněž zákaz svévole a libovůle [viz z poslední doby např. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 7/19 ze dne 30. 10. 2019 (309/2019 Sb.), body 49–50; srov. obdobně nálezn sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.), bod 68; nálezn sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), bod 30 a násl.]. Svévolné by bylo například vyhlásit nouzový stav z důvodu „stávky vedené na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů“, neboť to zapovídá čl. 5 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti; z toho, že většina toto ustanovení nezmiňuje, též vyplývá, že jí podaný výčet důvodů zásahu soudní moci nemá být chápán taxativně. V rozporu se zákazem svévole či libovůle při výkonu veřejné moci by rovněž bylo vyhlášení nouzového stavu z jiného důvodu, než který připouští čl. 5 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti, či situace, kdy by některý z těchto aprobovaných důvodů sloužil jen jako záminka a vyhlášením nouzového stavu by byly sledovány odlišné cíle (není tedy možné, aby byl nouzový stav vyhlášen účelově například jen kvůli odstranění povinnosti soutěžit o veřejné zakázky, zavedení drakonického penalizování některých trestných činů či zastrahování mimoparlamentní opozice a občanských iniciativ). Tyto úvahy měly zaznít i ve většinovém stanovisku, které se vyjadřovalo obecně k rozsahu přezkumu vyhlášení nouzového stavu Ústavním soudem.

II. K opatřením Ministerstva zdravotnictví

7. Je důležité, že Ústavní soud ve svém většinovém stanovisku *zdůraznil připravenost k provedení soudního přezkumu těch konkrétních opatření, která již jsou způsobilá omezit základní práva a svobody* (body 29, 24 usnesení). Velmi nás proto mrzí, že tak neučinil hned při první příležitosti, která se mu naskytla.

8. Ohledně klasifikace napadených mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví máme ve shodě s názorem většiny pléna za to, že se jedná o opatření obecné povahy. Nesouhlasíme však s jejich odmítnutím pro nepřislušnost, resp. nepřípustnost.

9. Pro úplnost dodáváme, že s opatřeními obecné povahy, jakými jsou i opatření Ministerstva zdravotnictví, by zásadně mělo být nakládáno při jejich přezkumu u Ústavního soudu jako s rozhodnutími (s ohledem na to, že vykazují rovněž znaky individuálního právního aktu), a nikoliv jako s opatřeními ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, jako to činí většina (k významu „opatření“ viz Filip, J. Čl.

87 [Kompetence Ústavního soudu]. In: Bahýľová, L. a kol. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010, s. 1113–1114). I pokud by mimořádné opatření bylo před rozhodnutím Ústavního soudu zrušeno, zůstává zachována možnost ústavní stížnosti vyhovět (byť „jen“) s deklarací jeho protiústavnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

a) Procesní předpoklady pro meritorní projednání

10. Domníváme se, že *základním atributem právního státu je soudní přezkoumatelnost všech aktů veřejné moci, které jsou způsobilé zasáhnout do základních práv fyzických a právnických osob* (viz čl. 4 Ústavy, podle kterého jsou základní práva pod ochranou soudní moci). Ústavní soud proto musí hledat efektivní možnosti poskytnutí soudní ochrany. Lapidárně vyjádřeno, jeho úkolem je nacházet *způsoby* přezkumu těchto aktů namísto *důvodů* pro jeho odmítnutí. Především namítáme, že plénum nezohlednilo specifičnost mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví, spočívající v jejich „životnosti“ nepřekračující zpravidla jen několik málo dnů. Pokud Ústavní soud odmítl návrh na zrušení „druhého“ a třetího“ mimořádného opatření z důvodu svojí nepřislušnosti jen proto, že tato opatření byla po podání ústavní stížnosti zrušena pozdějšími mimořádnými opatřeními, vytvořil tak pro každého budoucího navrhovatele procesní „past“ spočívající v tom, že věcný přezkum těchto opatření bude prakticky vždy vyloučen již jen proto, že napadená opatření budou v rychlém sledu nahrazována opatřeními jinými.

11. Máme za to, že bylo možno zabývat se jejich ústavností i bez jejich derogace konstatováním formou „akademického výroku“ [§ 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu], nebylo totiž možno odhlédnout od toho, že obsah stanovené regulace trvá i nadále, byť třeba v modifikované podobě. Ústavní soud by v takto zásadních věcech měl každému stěžovateli poskytnout odpověď na otázku o jejich ústavnosti.

12. Tím spíše, že výrokový potenciál daný soudním řádem správním, jak je dosud vykládán, neumožňuje pouhé vyslovení protizákonnosti či dokonce protiústavnosti těchto opatření; to je možné toliko u tzv. zásahových žalob (§ 87 odst. 1 tohoto zákona), což je však zcela odlišný typ řízení. A právě v tom spatřujeme také důvod, pro který měla být posouzena část ústavní stížnosti směřující proti „prvnímu“ mimořádnému opatření.

13. Většina pléna má samozřejmě pravdu v tom, že opatření obecné povahy je přezkoumatelné ve správním soudnictví a bez vyčerpání těchto procesních prostředků je ústavní stížnost s ohledem na princip subsidiarity zásadně nepřipustná. To však neplatí, přesahuje-li stížnost svým významem podstatně vlastní zájmy stěžovatele.

14. Souhlasíme rovněž s kritickým hodnocením argumentační úrovně ústavní stížnosti a jí tvrzeného přesahu vlastních zájmů stěžovatelky (bod 62). Současně však platí, že přesah vlastních zájmů stěžovatele může zjistit Ústavní soud sám, takže k jeho konstatování může dospět i „navzdory“ samotnému stěžovateli. Žádná povinnost takového tvrzení totiž ze zákona explicitně neplyne a v tomto ohledu nesouhlasíme s odůvodněním v bodu 63. Jak Ústavní soud uvedl v usnesení sp. zn. II. ÚS 2183/18 ze dne 19. 9. 2018, „*znění ustanovení § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu nehovoří o tom, že by se jednalo o návrh na prominutí podmínky nevyčerpání všech procesních prostředků před podáním ústavní stížnosti, když uvádí, že "Ústavní soud neodmítne přijetí ústavní stížnosti, i když není splněna podmínka podle předchozího odstavce". Jinak řečeno, zákonodárce tuto procesní situaci koncipoval zjevně tak, že Ústavní soud může nesplnění předmětné podmínky řízení prominout i bez návrhu (resp. bez vlastní argumentace stěžovatele, anebo s argumentací toliko implicitní), byť by*

samozřejmě mělo být v zájmu stěžovatele předložit Ústavnímu soudu relevantní argumentaci tak, aby tohoto procesního benefitu dosáhl.“

15. Přesah vlastních zájmů stěžovatelky je jednoznačně dán s ohledem na v minulosti učiněný výklad ustanovení § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Z judikatury (její přehled viz např. Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. *Zákon o Ústavním soudu – komentář*, 2. vyd., C. H. Beck, 2007, s. 580–581) se totiž podává, že tento přesah je dán i tehdy, týká-li se věc stovek či dokonce tisíců případů a její řešení by odstranilo větší množství soudních sporů, je pocíťována potřeba zajištění ústavně konformního výkladu právního předpisu, zajištění ústavnosti postupu orgánů veřejné moci anebo se věc týká základních principů demokratického právního státu. Všechny tyto okolnosti v projednávaném případě byly jednoznačně splněny: omezení plynoucí z napadeného mimořádného opatření se týká dokonce miliónů osob, jedná se o dosud „nezmapovaný právní terén“, a to zejména z ústavněprávního hlediska, a zcela jistě je splněna i podmínka ochrany základních principů demokratického a právního státu. Současně si jsme vědomi toho, že každé opatření obecné povahy již svojí podstatou nutně přesahuje vlastní zájmy jednotlivého stěžovatele, což je dáno již samotnou povahou napadeného právního aktu. Zároveň nepochybujeme o tom, že za standardních podmínek je přezkum opatření obecné povahy prováděný správními soudy velmi kvalitní, efektivní a účelný.

16. Jak jsme však uvedli již shora, v takto specifickém případě, kdy jedno mimořádné opatření ruší a nahrazuje v horizontu několika málo dnů opatření předchozí, správní soudy efektivní přezkum nejsou schopny plně zaručit (podobně viz např. nález sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. 10. 2017; N 188/87 SbNU 77), a to samozřejmě nikoliv z důvodu jejich menší schopnosti či ochoty chránit základní práva (o které nepochybujeme!), nýbrž ze shora zmíněného důvodu větší omezenosti jejich výrokového potenciálu oproti citovanému § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Právě v tomto aspektu spatřujeme rozhodující důvod, pro který Ústavní soud neměl ustnout u konstatování nepřípustnosti ústavní stížnosti, nýbrž měl shledat podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatelky a věcně se napadeným opatřením zabývat.

b) Ústavní pochybnosti ohledně napadených opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví

17. Věcným důvodem, proč by se měl Ústavní soud napadenými opatřeními obecné povahy zabývat, je však okolnost, že právě v situacích mimořádného stavu, který exekutivě umožňuje zásadním způsobem zasahovat do základních práv jednotlivců, musí být plné soudní kontrole podrobena zejména to, zda je dodržován princip dělby moci a respekt k limitům pravomocí svěřeným moci výkonné po dobu nouzového stavu. Tím spíše pak proto, že napadenými opatřeními Ministerstva zdravotnictví bylo přistoupeno k omezení volného pohybu osob na celém území České republiky dle § 69 odst. 1 písm. i) ve spojení s § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, tedy k bezpříkladnému omezení jednoho ze základních práv zaručeného Listinou základních práv a svobod v čl. 14, jímž je svoboda pohybu.

18. Vytýkáme většině pléna, že se odmítnutím této části návrhu vyhnula zodpovězení velmi zásadních ústavněprávních pochybností, na které poukazujeme v dalším textu tohoto disentu. Právě jimi se totiž měl Ústavní soud zabývat a přispět tak k vyjasnění ústavněprávně značně nepřehledného stavu.

19. Především, zákon o ochraně veřejného zdraví obsahuje v § 69 odst. 1 výčet mimořádných opatření, která lze nařídit v případě epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Mají-li být tato opatření provedena celostátně nebo na území několika krajů, je dle § 80

odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví příslušné k jejich nařízení Ministerstvo zdravotnictví. Tyto kompetence Ministerstva zdravotnictví nemají spojitost s nouzovým stavem a lze je využít pro řešení jakékoliv epidemie nebo při nebezpečí vzniku epidemie [srov. § 95 zákona o ochraně veřejného zdraví, v němž je výslovně upravena zvláštní kompetence Ministerstva zdravotnictví vázaná na vyhlášení krizového stavu, včetně nouzového stavu; ustanovení § 69 odst. 1 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví takto podmíněna nejsou]. Úvahy týkající se této kompetence proto musí být vedeny s vědomím toho, že její využití ze strany Ministerstva zdravotnictví nepřipadá v úvahu jen pro řešení nynější krizové situace, ale i kdykoli jindy, a to i mimo rámec nouzového stavu.

20. Již jazykový výklad ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví vrhá značné pochybnosti na názor Ministerstva zdravotnictví, že zakládá jeho kompetenci omezit volný pohyb osob na území celého státu. Toto ustanovení má obecný charakter a umožňuje vydat „zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku“. To však neznamená, že by bylo Ministerstvo zdravotnictví oprávněno naříditi či zakázat cokoliv si zamane, bude-li to sloužit k zákonem předvídanému účelu (pravidlo „účel světí prostředky“ nemá v podmínkách právního státu místo). Takovýto výklad by totiž vyprázdnil výhradu zákona, tedy jeden ze základů české ústavní konstrukce, spočívající v tom, že povinnosti lze ukládat jen zákonem a že každý může činit vše, co mu není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy; čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny). Ve skutečnosti lze neurčitost tohoto ustanovení odstranit standardními výkladovými metodami – ačkoliv je velmi obecné, následuje po výctu konkretizovaných oprávnění Ministerstva zdravotnictví v § 69 odst. 1 písm. a) až h) zákona o ochraně veřejného zdraví.

21. V souladu s výkladovým argumentem *eiusdem generis* je nutné obecné výrazy, které v normativním textu následují po slovech s omezenějším (konkrétním) významem, vykládat restriktivním způsobem, tedy tak, že se tyto obecné výrazy vztahují pouze na jevy charakterově odpovídající tomu, co bylo konkrétněji vymezeno [k vymezení viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020 (148/2020 Sb.), bod 181; dále viz nález sp. zn. I. ÚS 3018/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 111/77 SbNU 621), bod 44; nebo nález sp. zn. III. ÚS 1589/15 ze dne 13. 10. 2016 (N 192/83 SbNU 125), bod 22, v němž byl tento argument užit pro výklad kompetencí insolvenčního soudu]. Rovněž obecné kompetenční ustanovení dle § 69 odst. 1 písm. i) je tak třeba vykládat restriktivně ve světle konkrétních oprávnění dle písm. a) až h). Obsahově blízké a pro ministerstvem nařízený zákaz volného pohybu je zvláště relevantní písm. b), umožňující naříditi „zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu“. Je zřejmé, že napadená opatření se nevztahují jen na osoby podezřelé z nákazy, ale na všechny osoby na území České republiky. Zákaz volného pohybu, byť s výjimkami, tedy typově neodpovídá jiným oprávněním zakotveným v § 69 odst. 1 písm. a) až h) zákona o ochraně veřejného zdraví, a proto již jazykový výklad nepodporuje závěr, že obecná kompetence dle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví zahrnuje možnost vydat i obecný zákaz volného pohybu na území celého státu.

22. Ani systematický výklad postup Ministerstva zdravotnictví zřejmě nepodporuje. Krizový zákon totiž světuje oprávnění omezit svobodu pohybu vládě, přičemž tak činí

výslovně v § 5 písm. c) krizového zákona. Naopak v zákoně o ochraně veřejného zdraví zákonodárce tuto pravomoc pro Ministerstvo zdravotnictví neuvádí. I kdyby tak učinil, jednalo by se o zákonné zmocnění, jež by za běžného stavu bylo v rozporu s ústavně zakotveným požadavkem omezení základních práv výlučně zákonem; v nouzovém stavu pak rovněž v rozporu s čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti, podle něhož může z orgánů moci výkonné rozhodnout o omezení základních práv jedině vláda, a to za přesně stanovených podmínek.

23. Zvláště problematický pak je závěr, že by snad v nouzovém stavu mohly mít dva orgány výkonné moci – vláda a Ministerstvo zdravotnictví – pravomoc a působnost rozhodovat o téže otázce, a to omezení volného pohybu osob. Interpretace právních předpisů má být vedena s cílem odstranit případné rozpory, což ve vztahu k ustanovením o kompetencích orgánů veřejné moci znamená, že by výklad neměl vytvářet či podporovat potenciální kompetenční konflikty. I kdyby tedy Ministerstvo zdravotnictví mělo za běžného stavu oprávnění zakázat volný pohyb osob na území celého státu, vyhlášením nouzového stavu dochází k atrakci této kompetence na vládu na základě § 5 písm. c) krizového zákona ve vztahu k území, jehož se nouzový stav týká.

24. Posledním, ale z pohledu ochrany demokratického právního státu (zaručeného čl. 1 odst. 1 Ústavy) nejvýznamnějším důvodem, který svědčí v neprospěch širokého chápání kompetence Ministerstva zdravotnictví při řešení epidemie dle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, je narušení dělby moci a kontrolních mechanismů vymezených ústavním zákonem o bezpečnosti.

25. Zákaz volného pohybu osob, byť doprovázený řadou výjimek, představuje zásadní zásah do základního práva na svobodu pohybu zaručeného čl. 14 Listiny, jehož omezení Listina základních práv a svobod v nezbytných případech umožňuje z důvodů ochrany veřejného zdraví. Skutečnost, že k němu bylo přistoupeno, svědčí o tom, za jak závažnou pokládá výkonná moc současnou epidemiologickou situaci. V době nouzového stavu dochází k vychýlení dělby moci a posílení kompetencí exekutivy, která dle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti může přistoupit k omezení práv jednotlivců a ukládání povinností, což by jinak bylo přípustné učinit jedině zákonem. Umenšení úlohy zákonodárné moci na úkor moci výkonné je ovšem doprovázeno posílením kontrolní funkce zákonodárné moci. V době nouzového stavu vláda může omezit jen ta práva a uložit ty povinnosti, u kterých to Parlament připustí jejich zakotvením ve zvláštním zákoně, jímž je krizový zákon (srov. čl. 6 odst. 1 věty druhá a třetí ústavního zákona o bezpečnosti). Především je však trvání nouzového stavu a s tím spojených krizových opatření časově omezeno a prodloužení je podmíněno souhlasem Poslanecké sněmovny, která navíc může sama rozhodnout o jeho zrušení (čl. 6 odst. 2 a 3 ústavního zákona o bezpečnosti).

26. Tyto ústavní pojistky, spočívající v zesílené kontrole ze strany Poslanecké sněmovny, jsou extenzivním výkladem kompetencí Ministerstva zdravotnictví dle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví zjevně obcházeny. Obáváme se, že při řešení epidemiologické krize, která by jinak vyžadovala vyhlášení nouzového stavu, by se totiž i *pro futuro* mohla výkonná moc spokojit s vydáváním opatření ze strany Ministerstva zdravotnictví bez vyhlášení nouzového stavu, a vyhnout se tak zvláštnímu mechanismu kontroly ze strany Poslanecké sněmovny, zakotvenému v ústavním zákoně o bezpečnosti. Větší moc však musí být vždy a důsledně doprovázena větší kontrolou a odpovědností, což je logika, kterou ústavní zákon o bezpečnosti následuje, ale excesivní výklad kompetencí Ministerstva zdravotnictví popírá. Zbývá jen připomenout, že Ministerstvo zdravotnictví by touto širokou kompetencí nedisponovalo jen v situacích,

kteře by svým charakterem jinak vyžadovaly vyhlášení nouzového stavu, ale kdykoliv. Její využití by záviselo na tom, zda ministr zdravotnictví dospěje k závěru, že je takového opatření z epidemiologických příčin zapotřebí. Aprobovat bez dalšího nynější praxi by znamenalo, že ministr zdravotnictví může dle vlastního uvážení suspendovat jedno ze základních lidských práv například při řešení příští chřipkové epidemie.

27. Ve svých úvahách jsme se nezabývali otázkou, zda je současné omezení volného pohybu osob přiměřené a důvodné, nýbrž tím, který orgán moci výkonné může v době nouzového stavu o omezení svobody pohybu rozhodovat. A tímto orgánem je vláda. Jediným orgánem, který může omezit svobodu pohybu mimo dobu mimořádného (nouzového) stavu, je pak zákonodárce, a musí tak učinit zákonem.

28. Ústavní soud měl jedinečnou příležitost jasně se vyslovit ke všem shora uvedeným pochybnostem, které jsme předstřeli výše. Dodáváme, že ani případné zrušení platného, ale neúčinného opatření, stejně jako deklarace neústavnosti již zrušených opatření Ministerstva zdravotnictví, by nijak neohrozila zájem na ochraně zdraví. Zato by umožnilo výkonné moci napravit svou chybu a přijmout opatření, jež považuje za potřebná, v odpovídající formě, tedy rozhodnutím vlády o krizovém opatření v době nouzového stavu.

29. Benjamin N. Cardozo napsal, že „*zákony se navrhuji, aby splnily letmé požadavky dané hodiny. ... Ústava nestanoví anebo nemá stanovit pravidla pro plynoucí hodinu, ale pro rozšiřující se budoucnost*“ (The Nature of the Judicial Process. New Haven: Yale University Press, 1921, s. 83). Ústavní soud, který je oprávněn ústavu vykládat, měl možnost pravidla omezení základních práv za stavu nouze vyložit, a to nejen pro plynoucí hodinu, nýbrž zejména pro budoucnost. Tuto příležitost promarnil.

V Brně dne 22. dubna 2020

Kateřina Šimáčková

Vojtěch Šimíček

David Uhlíř

Odlišné stanovisko soudkyně Milady Tomkové k odůvodnění usnesení

1. Usnesením sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020 Ústavní soud odmítl ústavní stížnost směřující proti dvěma aktům vlády a třem aktům Ministerstva zdravotnictví vydaným v souvislosti s koronavirovou pandemií. Výrok rozhodnutí má mou podporu, neboť zjednodušeně vyjádřeno, stěžovatelka byla k podání návrhu v podobě, jak byl jejím advokátem formulován, zjevně neoprávněná. S odůvodněním odmítavého výroku se však smířit nemohu, neboť většina se mimo jiné vzdala pravomoci Ústavního soudu přezkoumávat vyhlášení nouzového stavu. Učinila tak navzdory tomu, že toto vyhlášení významně posiluje postavení výkonné moci, zmocňuje vládu k omezování základních práv a je součástí hypotézy řady právních norem napříč celým právním řádem. Podle většiny ovšem „rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu ... nemá právně-normativní obsah“ a představuje toliko „akt vládnutí politického charakteru“, k jehož ústavněprávnímu přezkumu Ústavní soud „není příslušný“. Nesouhlasím.
2. Nepatřím k těm, kteří si bez soudního přezkumu veškerých myslitelných aktů výkonné moci nemohou vládu práva ani představit. Ostatně, když Ústavní soud před necelým rokem shledal, že vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí, kterým nebylo uděleno státní občanství cizinci z důvodu bezpečnosti státu, není neústavní, stála jsem na straně většiny. Činila jsem tak paradoxně z podobného důvodu, pro jaký dnes naopak po boku většiny stát nemohu. Věřím v dělbu moci, věřím v systém brzd a protivah, věřím v ochranu politické menšiny. Věřím zkrátka v právní stát. A obávám se, že se to vše může jednoho dne vyloučením ústavněprávního přezkumu vyhlášení nouzového stavu ocitnout v ohrožení.
3. Veškerou naši budoucnost nemáme pod kontrolou, ačkoliv se tak často chováme. Současná pandemie, s ní spojené ekonomické a společenské důsledky, i další okolnosti, jimž je náš život vystaven (stav životního prostředí, migrační vlny apod.) to vše může vést k nové realitě, již se bude třeba přizpůsobit. Za těchto okolností není namístě ustupovat od standardů ochrany ústavnosti, jejichž plodů si ostatně užíváme jen dobu historicky velmi krátkou.
4. Jak už jsem nastínila, vyhlášení nouzového stavu představuje významnou změnu poměrů v zemi. Pominu-li skutečnosti *ex lege* nastávající s vyhlášením nouzového stavu bez dalšího (po dobu trvání nouzového stavu se např. nekonají místní a krajská referenda; § 5 odst. 2 zákona o místním referendu, § 5 odst. 2 zákona o krajském referendu), nouzový stav především svěřuje významné kompetence do rukou vlády (viz např. § 6 krizového zákona), ale i jiných orgánů veřejné moci (z mnoha viz např. § 14 zákona o úřednících územních samosprávných celků). Nouzový stav je také součástí skutkové podstaty některých trestných činů (viz např. § 384 trestního zákoníku), umožňuje zpřístupnit utajované informace osobám, které k tomu běžně nejsou oprávněny (§ 60 zákona o ochraně utajovaných informací), je předpokladem pro změnu okamžiku nabytí účinnosti právních předpisů (§ 3 zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv) i pro mimořádné odchylky od postupů stanovených stavebním zákonem (§ 177 stavebního zákona), a tak by se dalo ještě velmi dlouho pokračovat.

5. Většina sice v nynějším usnesení potvrdila, že např. krizová opatření vlády jsou Ústavním soudem přezkoumatelná jako jiný právní předpis, bude nicméně tato kontrola skutečně efektivní za situace, kdy samotné opatření bude vydáno v souladu s předpisy? Je-li vyhlášení nouzového stavu toliko „aktem vládnutí politického charakteru“, který „nepodléhá kontrole Ústavního soudu,“ z logiky věci tomuto přezkumu nemůže podléhat ani v rámci přezkumu aktů na vyhlášení nouzového stavu navazujících. Mnohé další z načrtnutých důsledků vyhlášení nouzového stavu se pak před soud ani nemohou dostat.
6. Nemíním podceňovat kontrolní funkci Poslanecké sněmovny (čl. 5 odst. 4, čl. 6 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti), jak na ni poukazuje většina (bod 26), současně si je ale potřeba uvědomit, že v našem systému je vláda sestavována na základě výsledků voleb do Poslanecké sněmovny a opírá se o její podporu. Je tak běžné, že zájmy vlády odpovídají zájmům většiny Poslanecké sněmovny, zatímco menšina se prosazuje jen obtížně a spíše se snaží zabránit nejhoršímu, např. skrze návrh Ústavnímu soudu dle § 64 zákona o Ústavním soudu, dojde-li přijetím zákona k přímému útoku na ústavnost. Tuto obranu však Ústavní soud politické menšině nyní odebral. Nezapomínejme zároveň, že z rozhodování o vyhlášení a trvání nouzového stavu je dle ústavního zákona o bezpečnosti vyřazena i další tradiční a klíčová pojistka demokracie, tedy Senát.
7. Většina se nejspíše nechala až příliš ukolébat tím, že přímo v rámci vyhlášení nouzového stavu nedošlo k omezení základních práv (bod 26). Připomínám ovšem, že Ústavní soud je ochráncem ústavnosti (čl. 83 Ústavy), nikoli „pouze“ základních práv, jakkoli právě rozhodování o základních právech tvoří drtivou část rozhodovací činnosti Ústavního soudu. Bez dělby moci a bez zajištění, že politická menšina bude nejen slyšena, ale bude se moci i účinně bránit proti libovůli většiny, se právní stát stane iluzí. Iluzí se pak ostatně stane i ochrana základních práv, neboť ani stále narůstající počet lidskoprávních dokumentů, ani nejkvalitnější soudy a soudci nezmohou nic ve státě, jehož právní řád neposkytuje příčinné prostředky brzdící přirozenou touhu člověka po moci.
8. Nemám sebemenších pochyb o vážnosti situace, která v důsledku rozšíření nového typu koronaviru nastala. Nenaznačuji a ani se nedomnívám, že by orgány veřejné moci nebyly primárně vedeny snahou situaci vyřešit a ochránit obyvatelstvo. Vyslovil-li nicméně Ústavní soud svou nepřislušnost k přezkumu vyhlášení nouzového stavu, znamená to vyloučení přezkumu i kdykoli v budoucnosti, kdy mohou být okolnosti odlišné.
9. Většina se patrně sama zalekla toho, čeho se vyslovením nepřislušnosti dopouští, což se pokusila kompenzovat bodem 27, v němž je uvedeno, že „vyhlášení nouzového stavu by Ústavní soud mohl zrušit, bylo-li by v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenalo-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu“. Jak to ale chce většina učinit? Sama vyslovila, že Ústavní soud je k ústavněprávnímu přezkumu nepřislušný. Zrušit určitý akt může jen orgán, který je k tomu příslušný. Ostatně i jen zjištění, zda je vyhlášení nouzového stavu v rozporu se základními principy demokratického právního státu a mění jeho podstatné náležitosti, může učinit k tomu příslušný orgán po řádném ústavněprávním přezkumu. Této pravomoci se většina vzdala. Podstatnou náležitostí právního státu je i čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož lze

státní (veřejnou) moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Konstatováním nepřislušnosti, tedy popřením své pravomoci, se Ústavní soud v souladu s citovaným článkem Ústavy zavázal, že vyhlášení nouzového stavu rušit nebude. Bude-li tak Ústavní soud v budoucnu chtít plnit svou funkci ochránce ústavnosti, nezbude mu než se od právního názoru vysloveného v nynějším usnesení odchýlit. Věřím, že tak v dobách nejhorších učiní, aniž chci jakkoli takové doby přivolávat.

10. Upozorňuji, že jsem po většině nežádala, aby si pravomoc Ústavního soudu přezkoumávat vyhlášení nouzového stavu jednoduše vymyslela. Jsem totiž přesvědčena, že Ústavní soud tuto pravomoc má dle čl. 87 odst. 1 Ústavy, neboť usnesení o vyhlášení nouzového stavu je právním předpisem. Právní předpis je normativní právní akt obsahující právní normu, tedy pravidlo chování. Jak je zmíněno výše, vyhlášení nouzového stavu je součástí hypotézy řady právních norem napříč celým právním řádem (je podmínkou, za níž se použije zbytek normy). Vymezuje zároveň území, na němž jsou orgány veřejné moci oprávněny realizovat krizová opatření. Na území určeném ve vyhlášení nouzového stavu pak mohou (bez dalšího) vznikat práva a povinnosti, které by jinak nevznikly či jejichž porušení by mělo odlišné následky. Znakem normativity je koneckonců i to, že se jako „*rozhodnutí*“ publikuje ve Sbírce zákonů „*stejně jako zákon*“, nehledě na to, že posléze nabývá „*účinnosti*“ (čl. 12 ústavního zákona o bezpečnosti).
11. Nechci zde malicherně připomínat případy, kdy v minulosti Ústavní soud považoval za normativní akty, o nichž by bylo opravdu možno pochybovat (např. sp.zn. Pl. ÚS 17/94 a další).
12. Závěr většiny, že usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu nemá normativní charakter z hlediska formy, obsahu ani funkce, je tedy poněkud nepřesvědčivý. Dodatečné argumenty většiny tomu pak také nepřidávají. Většina argumentuje, že vyhlášení nouzového stavu „*neobsahuje žádné opakovatelné pravidlo*“ (bod 25), což je ovšem nepodstatné, neboť norma může regulovat právní chování i jednorázově (typicky derogační normy). V bodě 26 většina pokračuje, že napadený akt je „*primárně aktem aplikace ústavního práva*“. Není mi vůbec jasné, co je tím myšleno, resp. co má toto tvrzení prokazovat či odůvodňovat. I zákon je přece „*aplikací ústavního práva*“. Konečně, irelevantní je i tvrzení, že vyhlášení nouzového stavu je aktem vládnutí, za nějž vláda nese politickou odpovědnost a který podléhá kontrole Poslanecké sněmovny. Kontrola Poslanecké sněmovny pochopitelně neurčuje povahu aktu (ostatně i zákonná opatření Senátu vyžadují dodatečný souhlas Poslanecké sněmovny) a nevylučuje ani současnou či následnou kontrolu soudní. Politickou odpovědnost pak vláda nese za vše, co činí. Ze soudní kontroly ji to nevyjímá.
13. Může se nabízet otázka, zda usnesení (rozhodnutí) o vyhlášení nouzového stavu je jiným právním předpisem dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, či ho lze považovat za předpis mající sílu zákona, v kterémžto případě by byl podřaditelný pod čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy. Ale tato otázka bohužel není za současné situace, kdy dle většiny přezkum vyhlášení nouzového stavu je mimo pravomoci Ústavního soudu, důležitá – byla bych ochotna diskutovat o obou variantách. Přezkum ze strany Ústavního soudu by byl v obou případech minimální, plnící onu nezbytnou funkci, o které jsem hovořila výše. Ústavní soud by ověřil pravomoc, působnost,

proceduru a splnění podmínek stanovených ústavním zákonem o bezpečnosti, přičemž by respektoval, že posouzení podmínek předpokládaných ústavním zákonem o bezpečnosti náleží primárně vládě a Poslanecké sněmovně s tím, že Ústavní soud by zůstal garantem vůči excesům – ochráncem ústavnosti.

14. V úvodu jsem zmínila, že ústavní stížnost, o níž Ústavní soud rozhodoval, směřovala i proti třem aktům (mimořádným opatřením) Ministerstva zdravotnictví. Souhlasím s názorem většiny, že tyto akty jsou opatřením obecné povahy, což jednoznačně plyne z § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví. Tím spíše je mi ovšem nejasné, proč se následně většina pouští do úvah o tom, že mimořádná opatření ministerstva nemohou být právním předpisem, jelikož by to „bylo v rozporu s požadavkem čl. 36 odst. 2 Listiny“ (bod 53). Pokud by mimořádné opatření ministerstva bylo právním předpisem, nebylo by rozhodnutím dle čl. 36 odst. 2 Listiny, stejně jako jím nejsou např. vyhlášky. Pokud by naopak mimořádná opatření naplňovala znaky individuálního rozhodnutí, nešlo by o právní předpis. Většina se nepochopitelně točí v kruhu, když konstatuje, že mimořádné opatření je rozhodnutím dle čl. 36 odst. 2 Listiny, a proto nemůže být právním předpisem, neboť by tím došlo k porušení čl. 36 odst. 2 Listiny. Nehledě na to, že dle této logiky se v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny ocitá celá pasáž usnesení Ústavního soudu věnovaná přezkumu usnesení o přijetí krizového opatření vlády, které dle většiny je údajně „obsahově téměř totožné“ (bod 53).
15. Shodneme-li se každopádně na závěru, že mimořádné opatření ministerstva je opatřením obecné povahy, nabízí se otázka, zda a jak je tento akt Ústavním soudem vůbec přezkoumatelný. Většina dospěla na první pohled k logickému, ve skutečnosti však neudržitelnému závěru, že opatření obecné povahy je „opatřením“ ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Tento pokus o textualismus v judikatuře Ústavního soudu je natolik nepovedený a nešťastný, že se obávám, že poslouží jako lehký terč všem odpůrcům gramatického výkladu. Ten samozřejmě nemůže fungovat na prosté úvaze, že „opatřením“ dle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu bude cokoli, co v sobě shodou náhod obsahuje slovo „opatření“. Chystá se snad v budoucnu většina v řízení o ústavní stížnosti přezkoumávat i zákonná opatření Senátu?
16. Dle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu lze ústavní stížností napadnout rozhodnutí, opatření nebo jiný zásah orgánu veřejné moci. V době přijetí zákona o Ústavním soudu opatření obecné povahy v českém právním řádu neexistovala a nic nenasvědčuje tomu, že by právě akt obdobný opatřením obecné povahy měl zákonodárce na mysli. Ostatně judikatura Ústavního soudu opatření obecné povahy za „opatření“ dle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu dodneška neoznačovala. Měla k tomu dobré důvody.
17. Předně, původ slova „opatření“ v zákoně o Ústavním soudu lze sledovat ve starorakouské spřežce „rozhodnutí a opatření“, nacházející se již v zákoně č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu. Mínily se jím individuální správní akty schopné nabýt právní moci a zakládající nové právní pozice. Není ostatně náhodou, že čl. 87 Ústavy ani zákon o Ústavním soudu na jiném místě než v § 72 odst. 1 písm. a) o „opatření“ nehovoří. Pokud tedy většina konstatuje, že opatření obecné povahy „není akt individuální aplikace práva ve smyslu pravomocného

rozhodnutí v řízení, jak vyplývá z jeho samotných definičních znaků“, pak by stejně tak musela dospět k závěru, že opatřením obecné povahy není „opatřením“, jak ho mínil zákon o Ústavním soudu.

18. Jestliže se ovšem většina rozhodla dát slovu „opatření“ dle zákona o Ústavním soudu nový, samostatný význam, má to své následky. Především, jestliže Ústavní soud vyhoví ústavní stížnosti, pak dle čl. 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zruší napadené rozhodnutí orgánu veřejné moci, nebo dle písm. b) téhož ustanovení jestliže *„porušení ústavně zaručeného základního práva nebo svobody spočívalo v jiném zásahu orgánu veřejné moci, než je rozhodnutí, zakáže tomuto orgánu, aby v porušování práva a svobody pokračoval, a přikáže mu, aby, pokud je to možné, obnovil stav před porušením“*. Jinými slovy, závěr většiny vede k tomu, že Ústavní soud nemůže opatření obecné povahy zrušit (a to ani v rámci přezkumu spolu s rozhodnutími správních soudů), neboť zjevně dle většiny jde o „jiný zásah orgánu veřejné moci, než je rozhodnutí“. I kdyby tedy většina v ústavní stížnosti shledala přesah vlastních zájmů dle § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a chtěla jí vyhovět, mohla by nanejvýše ministerstvu zakázat v pokračování porušování práv a obnovit stav před porušením, což by byla ve srovnání s možnostmi správních soudů slabší ochrana. Obnovení stavu by navíc patrně muselo spočívat v tom, že by ministerstvo své opatření obecné povahy zrušilo. Příkaz ke zrušení právního aktu v podobě opatření obecné povahy by přitom byl pro Ústavní soud velmi neobvyklou kompetencí.
19. Možnosti přezkumu opatření obecné povahy Ústavním soudem jsou samozřejmě poměrně komplikované (není se tak co divit, že Ústavní soud přímo v opatřeních obecné povahy porušení ústavně zaručených práv zásadně neshledává a omezuje se většinou na přezkum rozhodnutí správních soudů), což plyne mimo jiné z již uvedené skutečnosti, že zákon o Ústavním soudu s opatřeními obecné povahy nepočítal. Po zakotvení opatření obecné povahy do právního řádu přitom zákon o Ústavním soudu nebyl novelizován tak, jak tomu bylo u soudního řádu správního. Pokud by opatření obecné povahy bylo rozhodnutím, nenašla by se oprávněná osoba, neboť ústavní stížnost může podat fyzická nebo právnická osoba, která tvrdí, že k porušení ústavně zaručených práv došlo rozhodnutím *„v řízení, jehož byla účastníkem“*.
20. Jiný zásah orgánu veřejné moci je pak v judikatuře Ústavního soudu vnímán taktéž odlišně. Zde si však neodpustím krátkou vsuvku. Pochopitelně totiž nelze souhlasit s názorem většiny, podle které se jiný zásah definuje tak, že jde o *„protiprávní a zároveň protiústavní útok orgánů veřejné moci vůči ústavně zaručeným právům“* (bod 55), jelikož otázka protiprávnosti, resp. protiústavnosti je součástí až samotného přezkumu důvodnosti ústavní stížnosti. Z hlediska výkladu, co je jiným zásahem, pak nehraje roli ani to, zda se proti němu lze, či nelze bránit jiným způsobem (než ústavní stížností), to může být významné pouze z hlediska přípustnosti ústavní stížnosti (nález sp. zn. I. ÚS 3296/17 ze dne 20. 12. 2017 zde většina zcela nepochopitelně dezinterpretuje).
21. Nejenže opatření obecné povahy příliš nezapadá do kategorií napadnutelných aktů dle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, jeho abstraktní přezkum k návrhu fyzické či právnické osoby ani nezapadá do celkové koncepce zákona o Ústavním soudu. Ten zásadně vychází z toho, že u Ústavního soudu se

jednotlivec může domáhat ochrany proti aktům bezprostředně zasahujícím do jeho práv a do jisté míry i přímo vůči němu namířeným. Proto zákon o Ústavním soudu vyžaduje, aby napadené rozhodnutí bylo rozhodnutím vydaným v řízení, jehož byl stěžovatel účastníkem, proto nepřipouští *actio popularis*, a proto v řízení o kontrole norem není jednotlivec aktivně legitimován, ledaže postupuje podle § 74 zákona o Ústavním soudu. V souladu s tím pak § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu činí výjimku ze zásady subsidiarity ústavní stížnosti, podle níž Ústavní soud neodmítne přijetí ústavní stížnosti, i když stěžovatel nevyčerpal prostředky ochrany práva, jestliže „*stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele*“. U opatření obecné povahy ovšem přesah zájmů stěžovatele nastává z povahy věci, přičemž záchranným lanem pro Ústavní soud zůstává pouze slovo „podstatně“ a dále už jen složité konstrukce této výjimky, jak jsou zachyceny v bodech 59 a násl. předmětného usnesení.

22. Je tedy otázka, zda ve světle právě uvedeného by opatření obecné povahy vůbec mělo být Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti samo o sobě přezkoumatelné. Ochrana práv osob dotčených opatřeními obecné povahy je zaručena soustavou správních soudů, jejichž rozhodnutí lze vždy následně napadnout ústavní stížností, tento výklad by tedy stěžovatelům ani neodepřel ochranu poskytovanou Ústavním soudem.
23. Tolik tedy mé výhrady k „pilotnímu“ usnesení Ústavního soudu ohledně přezkumů aktů vydaných ve spojitosti s koronavirovou pandemií. Jsem si vědoma obtížné situace, v níž se soudce zpravodaj – a potažmo celé plénum – ocitl. V době mimořádných opatření, které nevyhnutelně mají vliv i na běžný chod soudů, byl Ústavní soud povolán k tomu, aby v rámci jednoho rozhodnutí přezkoumal pět různých aktů vydaných různými orgány veřejné moci a upravujících odlišné otázky. V některých případech šlo o akty natolik výjimečné, že se s nimi Ústavní soud dosud ve své rozhodovací činnosti neseťkal a vesměs v minulosti zůstaly stranou i pozornosti odborné veřejnosti. Nadto, některé z těchto aktů jsou stále platné a účinné, jiné účinnosti pozbyly plynutím času, další byly v průběhu řízení před Ústavním soudem, či dokonce před jeho zahájením zrušeny. „Oporu“ pro své rozhodnutí Ústavní soud nemohl nalézt ani v samotném návrhu stěžovatelky, který – ač sepsán advokátem – byl mimořádně nekvalitní a neodpovídající úrovni, kterou by měl advokát v řízení před Ústavním soudem disponovat, zvláště rozhodne-li se pominout veškeré procesní postupy a svůj „útok“ na akty veřejné moci adresuje přímo Ústavnímu soudu, jehož působení v oblasti ochrany individuálních práv a svobod je založeno na principu subsidiarity.
24. Při absenci předchozí judikatury, relevantní literatury a kvalitního návrhu muselo patnáct soudců během pár dnů nalézt společnou řeč a přijít s řešením pokud možno zohledňujícím veškeré myslitelné i nemyslitelné dopady, které rozhodnutí může mít. Není přitom náhoda, že Ústavní soud v plenárních věcech obvykle nerozhoduje ze dne na den. Sepsání rozhodnutí sice může být otázkou několika málo dnů, důkladné promyšlení názoru, který následně bude v rozhodnutí zachycen, ovšem vyžaduje svůj čas.
25. Přesto musím ještě jednou vyjádřit nad celkovým výsledkem své zklamání. Celý svět je nyní postižen novou nemocí, jejíž šíření zásadním způsobem ovlivňuje život každého jednotlivce i fungování celých států, které činí vše, co je v jejich

silách, aby šíření infekce čelily. V České republice započala studie kolektivní imunity, která by mohla napovědět o našich vyhlídkách a nadějích ve vztahu k průběhu pandemie. Za Ústavní soud mohu vzkázat, že zřekl-li se svých pravomocí a rezignoval na možnost přezkumu vyhlášení nouzového stavu, pak se právě úspěšně „imunizoval“. Nadějí mě to bohužel nenaplnuje - přestože naději, že bude lépe, nám všem upřímně přeji.

Milada Tomková