

Česká republika**USNESENÍ****Ústavního soudu**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové (soudkyně zpravodajka), Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **skupiny senátorů**, za kterou jednal senátor Ing. Ivo Valenta, zastoupené JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem, sídlem Řehenice 10, Pyšely, na zrušení části bodu II./3. usnesení vlády ze dne 30. září 2020 č. 958, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 392/2020 Sb., části bodu II./3. usnesení vlády ze dne 8. října 2020 č. 995, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 399/2020 Sb., části bodu I./1. písm. a) usnesení vlády ze dne 8. října 2020 č. 996, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 400/2020 Sb., a části I./1. písm. a) usnesení vlády ze dne 12. října 2020 č. 1021, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 407/2020 Sb., za účasti **vlády**, jako účastníka řízení, takto:

Řízení o návrhu na zrušení bodu II./3. ve slovech „nejvýše však 100 osob“ a ve slovech „v průběhu bohoslužby se nezpívá“ usnesení vlády ze dne 30. září 2020 č. 958, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 392/2020 Sb., bodu II./3. ve slovech „nejvýše však 100 osob“ a ve slovech „v průběhu bohoslužby se nezpívá“ usnesení vlády ze dne 8. října 2020 č. 995, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 399/2020 Sb., bodu I./1. písm. a) ve slovech „bohoslužby a jiné náboženské obřady“ usnesení vlády ze dne 8. října 2020 č. 996, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 400/2020 Sb., a bodu I./1. písm. a) ve slovech „bohoslužby a jiné náboženské obřady“ usnesení vlády ze dne 12. října 2020 č. 1021, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 407/2020 Sb., se zastavuje.

Odůvodnění

I.

Předmět řízení

1. Ústavnímu soudu byl dne 8. 10. 2020 doručen návrh skupiny 13 senátorů (dále jen „navrhovatelka“), za kterou jednal senátor Ing. Ivo Valenta, na zrušení části bodu II./3, usnesení vlády ze dne 30. září 2020 č. 958, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 392/2020 Sb. Podle návrhu je napadené usnesení v rozporu s § 5 a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), i s čl. 16 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 9 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle navrhovatelky by návrh měl být projednán přednostně ve smyslu § 39 zákona o Ústavním soudu.

2. Dne 18. 10. 2020 bylo Ústavnímu soudu doručeno doplnění návrhu, podle něhož by měla být zrušena i část bodu II./3. usnesení vlády ze dne 8. října 2020 č. 995, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 399/2020 Sb., část bodu I./1. písm. a) usnesení vlády ze dne 8. října 2020 č. 996, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 400/2020 Sb., a část I./1. písm. a) usnesení vlády ze dne 12. října 2020 č. 1021, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 407/2020 Sb., a to s ohledem na jejich materiální totožnost či podobnost s původně napadeným krizovým opatřením.

II.

Napadené akty a účinná právní úprava

3. Usnesením vlády ze dne 30. září 2020 č. 957, vyhlášeným pod č. 391/2020 Sb., byl na území České republiky „na dobu od 00:00 hodin dne 5. října 2020 na dobu 30 dnů“ vyhlášen nouzový stav. Usnesením vlády ze dne 30. října č. 1108, vyhlášeným pod č. 439/2020 Sb., byl nouzový stav prodloužen do 20. listopadu 2020. Usnesením vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1195, vyhlášeným pod č. 471/2020 Sb., byl nouzový stav prodloužen do 12. prosince 2020. Usnesením vlády č. 958 vláda ve smyslu § 5 a § 6 krizového zákona přijala krizové opatření „s účinností ode dne 5. října 2020 od 00:00 hod. do dne 18. října 2020 do 23:59 hod.“, kterým mimo jiné omezila „účast na bohoslužbě tak, že se jí účastní nejvýše tolik osob, kolik je míst k sezení, nejvýše však 100 osob, a osoby, které se bohoslužby účastní, se převážně zdržují na místě k sezení, a to s výjimkou osob vedoucích bohoslužbu a jejich pomocníků, a v průběhu bohoslužby se nezpívá“.

4. Usnesením vlády č. 995 bylo „s účinností ode dne 9. října 2020 od 00:00 hod. do dne 11. října 2020 do 23:59 hod.“ přijato krizové opatření, kterým bylo usnesení vlády č. 958 zrušeno, které však obsahovalo totožné omezení účasti a průběhu bohoslužeb. Usnesením vlády č. 996 bylo „s účinností ode dne 12. října 2020 od 00:00 hod. do dne 25. října 2020 do 23:59 hod.“ přijato krizové opatření, kterým mimo jiné byly zakázány hromadné akce konané v počtu vyšším než 10 osob ve vnitřních prostorech staveb a v počtu vyšším než 20 osob ve vnějších prostorech, přičemž se tento zákaz výslovně vztahuje i na „bohoslužby a jiné náboženské obřady, slavnosti, taneční akce, spolkové akce, sportovní akce, přehlídky a ochutnávky“. Zároveň byl zakázán společný zpěv více než 5 osob ve vnitřních prostorech staveb s výjimkou bydliště a mateřských škol. Usnesením vlády č. 1021 bylo „s účinností ode dne 14. října 2020 od 00:00 hod. do dne 3. listopadu 2020 do 23:59 hod.“ přijato krizové opatření, kterým bylo zrušeno usnesení vlády č. 996 a kterým

mimo jiné byly zakázány hromadné akce konané v počtu vyšším než 6 osob, přičemž se tento zákaz výslovně vztahuje i na „*bohoslužby a jiné náboženské obřady, slavnosti, taneční akce, spolkové akce, sportovní akce, přehlídky a ochutnávky*“. Zároveň byl uvedeným krizovým opatřením zakázán společný zpěv více než 5 osob ve vnitřních prostorech staveb s výjimkou bydliště a mateřských škol.

5. Posledně uvedené usnesení vlády, které je zároveň posledním usnesením, jehož zrušení bylo v tomto řízení Ústavnímu soudu navrženo, bylo zrušeno usnesením vlády ze dne 21. října 2020 č. 1078, vyhlášeným pod č. 424/2020 Sb., které bylo přijato „*s účinností ode dne 22. října 2020 od 06:00 hod. do dne 3. listopadu 2020 do 23:59 hod.*“ a které již bylo také zrušeno (usnesením vlády ze dne 26. října 2020 č. 1102, vyhlášeným pod č. 431/2020 Sb.). K 8. prosinci 2020 je účinné v tomto řízení nenapadené usnesení vlády ze dne 30. listopadu 2020 č. 1262, o přijetí krizového opatření, vyhlášené pod č. 498/2020 Sb. Jím se omezují „*shromáždění*“ pořádaná církví nebo náboženskou společností v kostele nebo v jiné místnosti určené pro náboženské obřady tak, že se jich „*nesmí účastnit více účastníků, než odpovídá obsazenosti nejvýše 30 % míst k sezení, přičemž účastníci, s výjimkou osob vedoucích nebo zajišťujících obřad, po většinu času sedí na sedadlech, dodržují, s výjimkou členů domácnosti, minimální rozestupy 2 metry mezi účastníky sedícími v jedné řadě sedadel, před vstupem do vnitřního prostoru si dezinfikují ruce, nedochází k podávání ruky při pozdravení pokoje a v rámci shromáždění nedochází k hromadnému zpěvu*“. Současně se jím zakazuje (s určitými výjimkami) „*společný zpěv více než 10 osob ve vnitřních prostorech staveb*“.

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

6. Ústavní soud zaslal posuzovaný návrh vládě jako účastníkovi řízení a Veřejnému ochránci práv jakožto orgánu, který je oprávněn vstoupit do řízení jako vedlejší účastník.

7. Veřejný ochránce práv vyrozuměl Ústavní soud o tom, že do řízení nevstupuje.

8. Vláda navrhla řízení zastavit z důvodu, že napadená usnesení již nejsou účinná. Vyslovila dále názor, že navrhovatelka není aktivně legitimována k podání návrhu, neboť ústavní přezkum krizových opatření by měl podléhat stejnému režimu jako přezkum zákonů, v kterémžto případě je podle § 64 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu pro podání návrhu potřeba nejméně 17 senátorů. Vláda také předložila důvody, pro které shledává napadené akty ústavně konformními.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

9. Ústavní soud se již opakovaně zabýval otázkou, zda usnesení vlády o přijetí krizových opatření představuje akt způsobilý být předmětem řízení o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 20/20 ze dne 16. 6. 2020 k tomu uvedl, že rozhodnutí vlády o krizovém opatření, kterými je zasahováno do základních práv a svobod přímo, nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím individuálního správního aktu vytvářejí právní základ, mohou mít různou podobu a obsah, protože je nelze souhrnně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů. Z hlediska řízení před Ústavním soudem mohou být v závislosti na svém obsahu přezkoumatelná buď jako právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu

veřejné moci. Ústavní soud musí tuto povahu krizového opatření posoudit v každém jednotlivém případě podle jeho obsahu.

10. Napadená usnesení představují v napadených částech obecnou regulaci upravující svůj předmět a subjekty definičními znaky a vztahující se na celé území České republiky a na neomezený počet subjektů. Jde tedy o právní předpis, který lze napadnout v řízení o abstraktní kontrole norem. Navrhovatelka a vláda prezentovaly odlišné názory stran toho, zda při přezkumu rozhodnutí o krizovém opatření Ústavní soud vykonává svou pravomoc dle čl. 87 odst. 1 písm. a), nebo dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Tato skutečnost přitom může mít význam z hlediska aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení těchto aktů. Tuto otázku však nebylo potřeba nyní definitivně zodpovědět.

11. Projednání návrhu, bez ohledu na aktivní legitimaci navrhovatelky, totiž brání, že napadená usnesení již pozbyla platnosti ve smyslu § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu (viz podrobněji body 4 a 5 tohoto usnesení); to platí i pro usnesení č. 995 jako termínovanou právní normu (srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/04 ze dne 26. 4. 2005). Podle citovaného ustanovení se přitom řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů zastaví, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozбудou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem.

12. Navrhovatelka si byla tohoto rizika vědoma, proto Ústavnímu soudu navrhla, aby „v řízení, založeném tímto návrhem, pokračoval i přesto, že tímto návrhem napadené krizové opatření vlády bude nahrazeno jiným vládním krizovým opatřením či dotčená část již přestane být předmětem vládních zásahů a omezení“. Zastavení řízení nicméně plyne nejen z § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, kterým je dle čl. 88 odst. 2 Ústavy vázán, nýbrž i z čl. 87 odst. 1 Ústavy, který ve vztahu k právním předpisům omezuje pravomoc Ústavního soudu na rozhodování toliko o jejich „zrušení“. Meritorní rozhodnutí o návrhu by nadto v těchto případech bylo v rozporu i vůbec s podstatou abstraktní kontroly norem, neboť cíle, který navrhovatelé podáním návrhu obvykle sledují, tedy zrušení (či jiný způsob pozbytí platnosti ve smyslu § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) určité normy, již bylo dosaženo.

13. Tak je tomu i v nynější věci, v níž navrhovatelka původně napadla krizové opatření, které nejenže stanovovalo oproti současnosti odlišná pravidla, ale bylo i vydáno za jiných skutkových okolností. To platí i pro doplnění návrhu napadená opatření, z nichž některá navíc např. ani nerozlišovala mezi „slavnostmi, tanečními akcemi, spolkovými akcemi, sportovními akcemi, přehlídkami a ochutnávkami“ na straně jedné a bohoslužbami jako čl. 16 odst. 1 Listiny výslovně zaručeného způsobu projevy víry na straně druhé. Ve srovnání s v doplnění návrhu napadenými částmi krizových opatření má účast na bohoslužbách dle nyní účinného krizového opatření č. 1262 odlišný režim, neboť se v něm již – do jisté míry – bere v úvahu speciální, ústavním pořádkem výslovně chráněné postavení bohoslužeb a náboženských obřadů, jejichž návštěva podléhá samostatným, oproti některým jiným aktivitám v určitých ohledech méně striktním pravidlům (změně doznalo i omezení zpěvu, který oproti prvně napadenému opatření č. 958 není při bohoslužbách zakázán zcela, nýbrž je zapovězen zpěv „hromadný“). Jinými slovy, v České republice již platí jiná pravidla, než která navrhovatelka požadovala zrušit. V rámci abstraktní kontroly by nemohlo být dosaženo ničeho více.

14. Jiná situace panuje u konkrétní kontroly norem, u níž byla pravomoc Ústavního soudu přezkoumat ústavnost i zrušených předpisů dovozena z čl. 95 odst. 2 Ústavy a jejímž smyslem je umožnit soudu neaplikovat v konkrétní kauze neústavní normu. Ústavnímu soudu nic nebrání, aby v takových případech ve věci meritorně rozhodl, i kdyby byl napadený předpis již zrušen. Zrušená krizová opatření se tedy nestávají vůči ústavnímu přezkumu imunní. Stejně tak se imunními nestávají individuální zásahy do základních práv na jejich základě učiněné.

15. Navzdory poměrně krátké „životnosti“ v současnosti přijímaných krizových opatření ovšem pochopitelně není vyloučen ani jejich abstraktní přezkum. Dojde-li ale v průběhu řízení před Ústavním soudem ke zrušení napadeného krizového opatření, závisí procesní postup Ústavního soudu i na aktivitě navrhovatele. Bude-li totiž obsahově totožná či obdobná norma vtělena do nového krizového opatření, v zásadě navrhovateli nic nebrání, aby svůj návrh patřičně doplnil a umožnil tím Ústavnímu soudu v rámci stejného řízení toto (nové) opatření přezkoumat (srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 8/02 ze dne 20. 11. 2002). Ústavní soud ovšem nemůže sám návrh dotvářet a domýšlet, zda a na podkladě jaké argumentace navrhovatel shledává i nově účinnou úpravu neústavní a zda požaduje její zrušení.

16. Za dané situace tak Ústavní soud pouze zdůrazňuje, že právo svobodně projevat své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadu je garantováno čl. 16 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Jde tedy o svébytné, ústavním pořádkem výslovně zaručené právo odlišné od práva shromažďovacího. Výkon tohoto práva pak sice lze v souladu s čl. 16 odst. 4 Listiny omezit mimo jiné za účelem ochrany zdraví, ovšem toliko v míře nezbytné a při respektování zásady přiměřenosti. Při posuzování, zda byly tyto požadavky dodrženy, pak může jako relevantní vodítka sloužit i srovnání s mírou omezení jiných, sekulárních aktivit (srov. rozhodnutí francouzské Státní rady č. 44036 ze dne 18. 5. 2020 a č. 446930, 446941, 446968, 446975 ze dne 29. 11. 2020 či rozhodnutí o předběžném opatření Nejvyššího soudu Spojených států amerických ve věci *Roman Catholic Diocese of Brooklyn, New York v. Andrew M. Cuomo, Governor of New York*, č. 20A87, ze dne 25. 11. 2020).

V. *Závěr*

17. Z uvedených důvodů Ústavní soud podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu řízení zastavil.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 8. prosince 2020

Pavel Rychetský v. r.
předseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení: Michaela Vrbová

Odlišné stanovisko soudce Pavla Šámala k výroku a odůvodnění usnesení sp. zn. Pl. ÚS 102/20

1. Nesouhlasím s většinou pléna, že řízení o návrhu na částečné zrušení všech usnesení vlády o přijetí všech krizových opatření bylo v celém rozsahu zastaveno. Proto podle § 14 zákona o Ústavním soudu uplatňuji odlišné stanovisko.

2. Ústavní soud měl podle mého názoru v navržené části zrušit usnesení vlády ze dne 8. 10. 2020 č. 995, o přijetí krizového opatření (vyhlášeného pod č. 399/2020 Sb.), které i podle názoru většiny nebylo zrušeno některým dalším usnesením o přijetí nového krizového opatření, jak jinak vláda obvykle činí (srov. body 3 až 5 usnesení sp. zn. Pl. ÚS 102/20). Mé výhrady směřují hlavně proti tomu, že vláda není stále schopna vysvětlit, z jakého důvodu přijímá konkrétní krizová opatření. Nepovažuji za správné a ústavnímu pořádku vyhovující, aby vláda, byť v době závažné pandemie v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ a z důvodu ochrany zdraví obyvatelstva, stanovila na první pohled nelogická a vnitřně rozporná omezení základních lidských práv a svobod.

3. Jsem si vědom toho, že většina pléna si v konečné verzi usnesení sp. zn. Pl. ÚS 102/20 nenechala žádný prostor se k obsahu uvedeného usnesení vlády vyjádřit. Většina pléna je považuje za tzv. termínovanou právní normu a odvolává se na zásadu, že neplatné právní předpisy přezkoumat nelze. Věcný přezkum odmítá, resp. řízení zastavuje. Přitom poukazuje na usnesení sp. zn. Pl. ÚS 39/04 ze dne 26. 4. 2005 (bod 11). Nyní nastalou situaci však považuji za podstatně odlišnou z hlediska přijímání a charakteru usnesení vlády o přijetí krizových opatření, za závažnější a její řešení za složitější.

4. Většinou odkazované usnesení sp. zn. Pl. ÚS 39/04 je založené na východisku, že je-li od počátku platnosti právní normy (přesněji: právního předpisu) stanovena její omezená doba, uplynutím této doby již nelze právní akt přezkoumat při jeho abstraktní kontrole. K obdobnému závěru se Ústavní soud přihlásil rovněž v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 22/04 ze dne 14. 12. 2010. V obou uvedených rozhodnutích Ústavní soud odkázal na odbornou publikaci (Boguszak, J. Čapek, J., Gerloch, A. *Teorie práva. 2. vydání*. Praha: ASPI, 2004, s. 91), ze které plyne, že u tzv. termínovaných právních norem je jejich platnost a účinnost vázaná na vnitřně a předem stanovené uplynutí doby. Uvedená publikace, ale ani Ústavní soud v odkazovaných usneseních a v nyní posuzované věci nepředkládají žádné vlastní argumenty, jaké konkrétní důsledky má takto omezená právní norma (právní předpis) pro použití § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a to zvláště u krizových opatření za současné situace, kdy je čas natolik rozhodující, a to jak pro samotné naplnění účelu ochrany zdraví před pandemií (zájem v krátkém čase a tudíž efektivně regulovat práva a povinnosti), tak pro případný přezkum těchto opatření (zájem rychle rozhodnout). Domnívám se proto, že většina pléna se zbytečně a nešťastně spolehla na „již vyřčené“, byť v odkazovaných věcech šlo o zcela jinou situaci. Lze rovněž poukázat na nález sp. zn. Pl. ÚS 14/94 ze dne 8. 3. 1995 (N 14/3 SbNU 73; 55/1995 Sb.), ve kterém Ústavní soud přezkoumal jeden z tzv. Benešových dekretů, jejichž platnost byla rovněž od počátku časově omezená, a nepoužil ustanovení § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu o zastavení řízení. Po jeho přezkoumání uzavřel, že „tento normativní akt již splnil svůj účel a po dobu více než čtyř desetiletí již nezakládá právní vztahy, a nemá tedy již nadále konstitutivní charakter ...“. Aniž bych se chtěl v této souvislosti zabývat rozlišením derogace (obecné zrušení), abrogace (úplné zrušení) či

obrogace (částečné zrušení) a aniž bych chtěl zpochybňovat zásadu, že derogace právního předpisu znamená zánik jeho platnosti, považuji za nutné zdůraznit, že všechny tyto otázky vyžadovaly, aby se k nim Ústavní soud vyjádřil podrobněji (ne jen pouhým odkazem na usnesení, které odkazuje na starší literární zdroj), zvláště když další literatura obsahuje i přístupy jiné, kdy je více rozlišována platnost od účinnosti. Uvedený důsledek u „termínovaných právních norem“ je přitom vztahován jen k účinnosti, např. byla-li „právní norma vydána na dobu určitou, její účinnost byla předem vymezena na dosažení nějaké předem vymezené skutečnosti, jde zpravidla o stanovení účinnosti na určenou lhůtu (datem, dobou). To lze označit za předem danou skutečnost, vnitřní důvod, kdy norma sama již od doby své účinnosti určuje termín zániku svého časového působení, ztrátu účinnosti.“ (Harvánek, J. a kol. *Právní teorie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 181). Přitom si lze představit i situace, kdy stále platná právní úprava je již neúčinná (obsoletní) [srov. k tomu již shora uvedený nálezn sp. zn. Pl. ÚS 14/94 a dále např. Gerloch, A. *Teorie práva*. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2000, s. 64].

5. Mám za to, že situace je nyní natolik specifická, že je nutné nalézt takový výklad § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, aby Ústavní soud dostal své ústavou svěřené pravomoci ochrany ústavnosti podle čl. 83 Ústavy. Nelze pominout, že Ústavní soud je stále orgánem soudním; soudní ochrana pak musí být účinná a skutečná.

6. Jak může Ústavní soud plnit svou roli, lze-li ho „přečhytračit“ tak, aby ve svém důsledku ani nebyl schopen přezkoumat překotně a nepředvídatelně vydávaná krizová opatření? Co když je právě ono překotné a nepředvídatelné vydávání jedním z důvodů jejich neústavnosti, přičemž současně způsob vydávání napadených usnesení vlády Ústavnímu soudu brání se k takovým vadám kvalifikovaně vyjádřit, přestože jeho pravomoc je na ochraně ústavnosti založená?

7. Současný procesní rámec rozhodování o abstraktní kontrole norem totiž dává orgánům veřejné moci možnost jej uvedeným a rychle opakovaným vydáváním svých aktů paralyzovat. Aniž bych jakkoli hodnotil úmysly vlády v nyní posuzované věci, je legitimní, že vnější pozorovatel může mít při takovém opakovaném postupu orgánu veřejné moci přinejmenším pochybnosti o jeho skutečných úmyslech. Podstatné však je, že takové nebezpečí skutečně hrozí – je-li právní předpis neustále nahrazován předpisy novými, není v silách Ústavního soudu adekvátně na tuto situaci reagovat. Většina pléna si nadto přivřela cestu jakkoli se vyjádřit i k aktům, u kterých by bylo možno přijmout výrok o jejich zrušení či o něm alespoň uvažovat.

8. Domnívám se proto, že lze-li usnesení č. 995 zrušit (naplnit požadavek, kterého se navrhovatelka podle Ústavy a zákona o Ústavním soudu v nyní posuzované věci domáhá), není důvod se za současné situace odvolávat na zásadu, že Ústavní soud není oprávněn přezkoumat akty, které podle výkladu většiny pozbyly platnosti. Uvedený právní předpis již sice nevyvolává konkrétní právní účinky, avšak za problematickou považuji již jeho samotnou existenci. Nadto nelze-li za současného procesního rámce přezkoumat při abstraktní kontrole norem neustále nahrazované akty orgánů veřejné moci, Ústavní soud nesmí v případech, kdy to skutečně možné je, zavřít oči a slepě se držet výkladu procesních pravidel, který vznikl v naprosto jiném společenském a právním kontextu.

9. Mám rovněž za to, že v nyní posuzované věci není namístě odmítnout návrh jako podaný někým zjevně neoprávněným. Většina pléna se řešením otázky aktivní legitimace

navrhovatelky nezabývala, neboť ji „nebylo potřeba nyní definitivně zodpovědět“ (body 10 a 11 odůvodnění). Na rozdíl od vlády se nedomnívám, že plénum nyní rozhoduje o zákonu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, nýbrž rozhoduje o tzv. jiném právním předpisu podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Souhlasím se soudcem Vojtěchem Šimíčkem v zásadě v tom, že na krizové opatření vlády nelze hledět jako na zákon, a v podrobnostech na jeho odlišné stanovisko odkazují.

10. Dodávám, že primárním důvodem je samotná skutečnost, že krizová opatření nevydává zákonodárny orgán, ale vrcholný orgán moci výkonné. Ani za nouzového stavu Parlament není zbaven svých zákonodárných pravomocí; není to tak, že je na vládu za nouzového stavu tato pravomoc přenesena. Byť lze souhlasit s tím, že krizová opatření vlády ve svém důsledku do ústavně zaručených práv zasahují, za stanovení jejich mezí podle čl. 4 odst. 2 Listiny nadále považují ústavní zákon o bezpečnosti České republiky a krizový zákon, ve spojení s vyhlášením nouzového stavu, jenž kontrole komory Parlamentu podléhá. Nedomnívám se, že výhradou zákona lze ospravedlnit rozšiřování pojmu zákon i na akt moci výkonné, byť vydávaný ve značně specifické situaci (*a contrario* odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/20 ze dne 12. 5. 2020). Důsledkem takového výkladu je totiž zúžení počtu aktivně legitimovaných subjektů k podání návrhu na jejich přezkum. Vznikla by tak paradoxní situace, kdy na jedné straně „chráníme“ ústavně zaručená práva tím, že hledíme na krizová opatření vlády jako na zákon, na druhou stranu fakticky omezujeme možnosti, jak případné excesy napravit. Proto i počet senátorů v nyní posuzované věci považují za dostačující (srov. § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

11. K samotnému obsahu napadených aktů, resp. usnesení č. 995, považují za nutné zdůraznit, že uvedené usnesení vlády v bodě II/3 omezuje účast na bohoslužbách tak, že se „účastní nejvýše tolik osob, kolik je míst k sezení, nejvýše však 100 osob,...., a v průběhu bohoslužby se nezpívá“ (zpěv je vyloučen). Přitom divadelní, filmová a jiná umělecká představení, při kterých se převážně nezpívá (zpěv tedy není úplně vyloučen), jsou podle téhož usnesení vlády povolena až do přítomnosti 500 diváků, resp. účastníků s tím, že musí být dodržena vzdálenost 2 metry mezi účastníky a účinkujícími osobami (např. herci, hudebníci), případně musí být účinkující osoby od účastníků odděleny nepropustnou zábranou bránící šíření kapének (např. plexisklo). Rovněž sportovní akce v rámci soutěží organizovaných sportovními svazy jsou tímto usnesením omezeny počtem 130 účastnících se osob, další omezení u nich stanoveno není; stejné omezení se vztahuje i na přípravu sportovců pro sportovní akce v rámci soutěží organizovaných sportovními svazy.

12. Mám za to, že uvedený akt je v rozporu s právem každého svobodně projevat své náboženství nebo víru zaručeným čl. 16 odst. 1 Listiny. Právo svobodně projevat své náboženství nebo víru není zaprvé ani ve výčtu § 5 krizového zákona, a proto pro zásah do něj vláda nemá zákonný podklad. Napadené akty přitom považují za zásah do uvedeného práva. Nelze zde ospravedlnit, že jsou bohoslužby omezeny z důvodu, že se na nich shromažďují osoby na jednom místě. Přitom obdobná shromáždění, jejichž účel není jako v případě bohoslužeb přímo chráněn na úrovni ústavního pořádku, jsou bez jakéhokoli rozumného či přinejmenším srozumitelného odůvodnění omezena v nižším rozsahu. Za rozhodný považují jak počet účastnících se osob (u srovnatelných kulturních činností pětkrát převyšující), tak (ne)existující jiná omezení u srovnatelných činností (nemožnost jakéhokoli zpěvu na bohoslužbách, dovolenost „nepřevažujícího“ zpěvu na divadelních, filmových a jiných uměleckých představeních; na sportovních akcích lze

zpívat bez omezení, což fanoušci nezřídka činí). Jsou-li povoleny obdobné činnosti pro mnohem vyšší počet osob (pro kulturní dokonce násobně) a bez dalších omezení, není důvod, proč by stát v podstatně větší míře omezoval konání bohoslužeb. Není ani zřejmé, jaký epidemiologický účinek má opatření, jehož účinnost je omezena na tři dny. Vláda si musí být vědoma toho, že bude-li vydávat takto na první pohled nelogická opatření, musí jejich účel vysvětlovat. To se opakovaně neděje a usnesení č. 995 je toho důkazem. Dokonce, i kdyby bylo možné ospravedlnit, že uvedené ústavně zaručené právo bylo omezeno v souladu s výhradou zákona, šlo by o zásah nepřiměřený. Nepovažuji proto usnesení vlády č. 995 za souladné s čl. 16 odst. 1 a 4 Listiny. Není podle mého názoru ani v souladu se základními principy fungování právního státu, neboť postrádá jakoukoli logiku, přehlednost a srozumitelnost.

13. V této souvislosti lze navázat na v bodu 16 odůvodnění většinou pléna citované rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států amerických ve věci *Roman Catholic Diocese of Brooklyn, New York v. Andrew M. Cuomo, Governor of New York*, č. 20A87, ze dne 25. 11. 2020, a obdobně zdůraznit, že byť jako soudci Ústavního soudu nejsme odborníky na problematiku ochrany veřejného zdraví a měli bychom uznávat autoritu těch, kteří odbornými znalostmi v této oblasti disponují a jsou za svá rozhodnutí odpovědní, ani za probíhající pandemii nesmějí být opomenuty maximy vyplývající z ústavního pořádku České republiky.

V Brně dne 8. prosince 2020

Pavel Šámal

Odlíšné stanovisko Vojtěcha Šimíčka k odůvodnění usnesení sp. zn. Pl. ÚS 102/20

1. Hlasoval jsem pro výrok tohoto usnesení, nesouhlasím však s částí jeho odůvodnění. Proto uplatňuji podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu odlišné stanovisko.

2. Nesouhlasím s tím, že se plénum zcela vyhnulo otázce aktivní legitimace navrhovatele. V bodu 10 je totiž sice uvedeno, že napadená usnesení představují právní předpisy, které jsou přezkoumatelné v řízení o kontrole norem, avšak Ústavní soud se výslovně odmítl vyjádřit k otázce, zda se jedná o právní předpis přezkoumatelný v řízení o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy], anebo o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení [čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy] – byť sám výslovně připustil, že tato skutečnost může mít význam z hlediska aktivní legitimace navrhovatele.

3. Pokud tak neučinil dříve např. ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 20/20, je to pochopitelné – navrhovatelem byla totiž skupina 18 senátorů, takže tato podmínka řízení (aktivní legitimace) byla nezpochybnitelně splněna v obou uvedených případech. V nyní posuzované věci však senátorů bylo pouze 13, a proto měl-li by Ústavní soud za to, že napadená usnesení nepředstavují podzákonné právní předpisy, nýbrž jsou postaveny naroveň zákonům, pak skutečně navrhovatel nebyl aktivně legitimován [srov. § 64 odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu, kde je v případě podání návrhu na zrušení zákona požadováno nejméně 17 senátorů a u jiného právního předpisu stačí pouze 10 senátorů]. Přestože vláda ve svém vyjádření aktivní legitimaci navrhovatele právě z tohoto důvodu zpochybnila, Ústavní soud se touto námitkou vůbec nezabýval, když uvedl, že *„tuto otázku nebylo potřeba nyní definitivně zodpovědět“*.

4. Tento přístup považuji za chybný a domnívám se, že kdy jindy by měl Ústavní soud řešit tuto procesní otázku nežli v případě, kdy se od splnění této podmínky řízení odvozuje přezkum napadeného aktu a současně je-li aktivní legitimace navrhovatele účastníkem řízení (vládou) výslovně zpochybněna.

5. Za situace, kdy se Ústavní soud vědomě vyhnul odpovědi na tuto otázku, podle mého názoru nedávají valný smysl ani úvahy obsažené v bodu 15 odůvodnění vedené v tom směru, že je především na samotném navrhovateli a na jeho procesní aktivitě, aby svůj původní návrh případně doplnil o návrh na zrušení nového krizového opatření. Není-li totiž znám většinový názor pléna, zda stávající navrhovatel je vůbec aktivně legitimován k podání návrhu, reálně hrozí, že i když by tak učinil a v době rozhodování Ústavního soudu by bylo napadené usnesení vlády platné, byl by návrh opět odmítnut – tentokrát pro chybějící aktivní legitimaci. Takto by však Ústavní soud neměl postupovat a v této věci selhal, jelikož bylo namísto jasně vyložit a „dopovědět“ svoji předcházející judikaturu, jakou právní sílu těmto právním předpisům přiznává a v návaznosti na to určit, kdo je aktivně legitimován k podání tohoto návrhu (lapidárně: zda stačí podpis 10, anebo 17 senátorů).

6. Tato zdánlivě jen procesní otázka má přitom i další významné dopady. Pokud totiž pominu řízení o abstraktní kontrole norem, je pravděpodobné (resp. přinejmenším nelze vyloučit), že některé z těchto „jarních“ nebo „podzimních“ usnesení vlády bude podrobena přezkumu v rámci tzv. konkrétní kontroly norem. Právní povaha těchto právních předpisů je přitom zásadní z hlediska postupu obecných soudů (čl. 95 Ústavy): v případě zákona je jím totiž soudce vázán a má-li za to, že je protiústavní, musí předložit věc Ústavnímu soudu. Jedná-li se však o jiný právní předpis, je soudce oprávněn posoudit

jeho soulad se zákonem či ústavním zákonem sám a zjistí-li nesoulad, pak jej neaplikuje. Ústavní soud bohužel promeškal možnost tuto velmi závažnou otázku zodpovědět a „pomoci“ tak obecným soudům při jejich postupu v budoucnu. Jednoduše řečeno, bez této odpovědi si obecné soudy nemohou být jisty tím, který z uvedených postupů Ústavní soud posléze shledá ústavně souladným. Takováto rezignace ze strany Ústavního soudu proto významně poškozuje ústavní princip předvídatelnosti postupu a rozhodování orgánů veřejné moci.

7. Můj názor, který jsem plénu opakovaně sdělil, je jednoznačný: předmětná usnesení vlády považuji za podzákoné právní předpisy a k jejich napadení proto postačuje podat návrh podepsaný skupinou nejméně 10 senátorů. Domnívám se totiž, že ústavním základem vyhlášení nouzového stavu je čl. 5 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, přičemž toto vyhlášení představuje primárně akt vládnutí, kontrolovaný Poslaneckou sněmovnou, která toto vyhlášení může zrušit. Podle čl. 6 odst. 1 tohoto ústavního zákona musí současně s vyhlášením nouzového stavu 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. Podrobnosti stanoví zákon, kterým je krizový zákon (č. 240/2000 Sb.). Tento zákon v ustanoveních § 5 - 7 jednak vymezuje, která základní práva lze omezit, a jednak určuje, která opatření je vláda oprávněna nařídit. Předmětná usnesení vlády proto představují sekundární právní předpisy, vydané na základě a v mezích citovaného zákona. Nejedná se tedy o právní předpisy mající právní sílu zákona, protože k ničemu takovému není vláda výslovně ústavně zmocněna a žádné takové zmocnění nelze dovodit ani ze zákona (nemluvě o tom, že by takovéto zmocnění z ústavního hlediska zřejmě nemohlo obstát). Případný opačný závěr, dovozující za současné právní situace pravomoc vlády vydávat usnesení s právní silou zákona, považuji za kolidující s principem dělby moci a v konečném důsledku i suverenity lidu.

8. Nezasírám konečně, že k tomuto názoru mne vede též politicko-právní argument. Pokud bychom totiž dospěli k závěru, že předmětná usnesení vlády představují zákony, pak je v rámci specializovaného a koncentrovaného modelu ústavního soudnictví k jejich přezkumu a případnému rušení oprávněn výlučně Ústavní soud. Závěr o jejich právní povaze jako podzákoných právních předpisů naopak nutně ústí v možný přezkum a následné případné vyslovení neaplikovatelnosti všemi obecnými soudy v každém konkrétním řízení, kdy toto jejich posouzení bude třeba. Vývoj v řadě jiných států přitom ukazuje, že autoritářské režimy projevují logicky značný zájem o ovládnutí ústavních soudů, jelikož chtějí „vyřadit ze hry“ všechny kontrolní mechanismy, které jim mohou komplikovat vládnutí. Činí tak nejrůznějšími způsoby (viz např. jev označovaný jako *overpacking*). Jakkoliv nechci být označován za proroka horších časů, je i v těchto případech dobré myslet komplexněji a zvažovat též okolnost, že ovládnout celý Ústavní soud anebo alespoň jeho relevantní část a znemožnit tak jím prováděnou efektivní kontrolu ústavnosti je – z ryze technického hlediska - poměrně jednoduchá záležitost. Přeobsadit či jinak zmanipulovat cca 3 000 soudců obecných soudů je ovšem již výrazně obtížnější. I z tohoto důvodu je proto dobré volit mezi dvěma možnými alternativami takové řešení, které je vstřícnější k ochraně základních práv a dělby moci. Nemám přitom sebemenší pochybnost o tom, že tento úkol dokáží obecné soudy úspěšně zvládnout (srov. také čl. 4 Ústavy, podle kterého jsou základní práva pod ochranou veškeré soudní moci, tzn. nejen Ústavního soudu), přičemž Ústavnímu soudu zůstává možnost následného přezkumu jejich rozhodnutí a tedy i případné sjednocení judikatury v oblasti ústavních práv.

9. Souhrnně řečeno: Ústavní soud alibisticky odmítl vyřešit právní otázku, kterou za něj nikdo jiný vyřešit nemůže, když se vyhnul výkladu právní povahy předmětných usnesení vlády. Tím ovšem tento problém jen odsunul: ale proč, a na kdy vlastně?

V Brně dne 8. prosince 2020

Vojtěch Šimíček