

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

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala (soudce zpravodaje), Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu navrhovatele **JUDr. V. D.**, zastoupeného JUDr. Martinem Sládkem, advokátem, sídlem Lazarská 1719/5, Praha 1 – Nové Město, proti usnesení vlády ze dne 23. března 2020 č. 274, o přijetí krizového opatření, zveřejněném pod č. 122/2020 Sb., za účasti vlády jako účastnice řízení, takto:

**Návrh se odmítá.**

Odůvodnění

**I.**

**Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného aktu**

1. Návrhem označeným jako ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) ve spojení s § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), navrhovatel napadá v záhlaví označený akt s tvrzením, že jím mělo dojít k porušení jeho práva na přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), zásady zákonitosti podle čl. 2 odst. 3 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy a vertikální dělby moci podle čl. 8 Ústavy.

2. Dne 12. 3. 2020 vyhlásila účastnice řízení (dále jen „vláda“) na základě ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb. (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti ČR“), nouzový stav z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území celé České republiky, a to na dobu 30 dnů od jeho vyhlášení. V návaznosti na to vydala podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „krizový zákon“), několik krizových opatření o omezení volného pohybu osob, v oblasti cest do a ze zahraničí, na státních hranicích, v oblasti maloobchodu, školní docházky a vzdělávacích akcí, v dopravě, sociální oblasti, v oblasti zdravotnictví nebo zajišťování bezpečnosti a vězeňské služby, a konečně v oblasti činnosti úřadů a samospráv. V posledně jmenované oblasti vydala vláda dne 23. 3. 2020 napadený akt.

3. Vláda napadeným usnesením s účinností od 24. 3. 2020 po dobu trvání nouzového stavu uložila územním samosprávným celkům konat zasedání jejich zastupitelstev pouze, je-li to nezbytné k přijetí opatření souvisejících s nouzovým stavem nebo schválení právních jednání nezbytných k dodržení termínů nebo zabránění bezprostředně hrozícím škodám, navíc výhradně prostřednictvím dálkových komunikačních prostředků bez nutné

osobní přítomnosti členů zastupitelstva. Současně napadeným aktem vyloučila osobní přítomnost veřejnosti na těchto zasedáních, avšak doporučila územním samosprávným celkům, aby průběh těchto zasedání co nejvyšší měrou zpřístupnily veřejnosti, přinejmenším zveřejněním zvukového záznamu. Jmenovaná opatření odůvodnila omezením svobody pohybu na území státu s odkazem na vyhlášený nouzový stav a na § 5 písm. c) ve spojení s § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona.

4. Navrhovatel je členem Zastupitelstva městské části Praha 4 a proti napadenému aktu podal návrh na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“), k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jenž ve věci ke dni doručení návrhu nerozhodl.

5. Poslední zasedání Zastupitelstva městské části Praha 4 před doručením návrhu se konalo dne 18. 12. 2019, zasedání plánované na den 18. 3. 2020 bylo zrušeno na základě pokynu Ministerstva vnitra ze dne 16. 3. 2020, k dopadům usnesení vlády č. 215 ze dne 16. 3. 2020, o přijetí krizového opatření spočívajícího v zákazu volného pohybu osob na území České republiky s výjimkou cest do zaměstnání, do zdravotnických zařízení, za rodinou a dalších nezbytných cest, s téměř totožným obsahem jako napadený akt. Nejbližší následující zasedání je naplánováno na 29. 4. 2020.

## II.

### Argumentace navrhovatele

6. Navrhovatel se nejdříve vyjadřuje k přípustnosti svého návrhu, přičemž zdůrazňuje, že nemá být odmítnut (jako ústavní stížnost) podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť podle § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jeho věc podstatně přesahuje jeho vlastní zájmy, omezuje-li napadený akt zasedání všech územních samosprávných celků na celém území České republiky. Naznačuje také, že v řízení před městským soudem o jeho návrhu na zrušení opatření obecné povahy hrozí průtahy a kasační zásah soudu by mohl být opožděný. Navrhovatel rovněž navrhuje přednostní projednání jeho věci „z důvodu zjevné naléhavosti.“

7. Podle navrhovatele nemá napadený akt dostatečný zákonný podklad, omezuje-li ve svém důsledku činnost samosprávy výhradně z důvodu omezení pohybu a pobytu, omezení práva na samosprávu krizový zákon nepředpokládá. Takový výklad by mohl vést absurdně k obdobnému omezení činnosti Parlamentu České republiky nebo obecných soudů. Navrhovatel nesouhlasí s vyloučením veřejnosti ze zasedání zastupitelstev, nestanoví-li krizový zákon ani ústavní zákon o bezpečnosti ČR zmocnění pro omezení účasti veřejnosti. Požadavek konání zasedání prostřednictvím dálkových komunikačních prostředků považuje za nevhodný, neboť ne všichni členové zastupitelstva jsou schopni taková zařízení ovládat. Je-li oprávnění účastnit se zasedání zastupitelstva důležitou součástí výkonu funkce člena zastupitelstva, jejich omezení zasahuje do navrhovatelova práva na nerušený výkon této funkce.

### III.

#### Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

8. Návrh byl projednán plénem Ústavního soudu na základě jeho Rozhodnutí o atractioni působnosti ze dne 25. 3. 2014, podle kterého si plénum vyhrazuje rozhodování v případech, kdy je účastníkem řízení nebo vedlejším účastníkem řízení vláda.

9. 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 a je z něj patrné, čeho se navrhovatel domáhá. Dále Ústavní soud posuzoval, zda je příslušný k projednání návrhu, zda je navrhovatel osobou oprávněnou k podání návrhu a zda je návrh přípustný.

10. Ústavní stížnost podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu je oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. V nyní posuzovaném případě navrhovatel považuje napadený akt za opatření obecné povahy, a proto jej napadá ústavní stížností podle shora uvedeného ustanovení. S tímto názorem se však Ústavní soud nemůže ztotožnit.

11. Napadený akt – usnesení o přijetí krizového opatření omezující konání zastupitelstev územních samosprávných celků (konání výhradně na dálku, v omezeném rozsahu projednávaných otázek a při vyloučení veřejnosti) – byl vládou přijat 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, nýbrž má povahu jiného právního předpisu.

#### III. 1

##### *Napadené usnesení vlády o přijetí krizového opatření není opatřením obecné povahy*

12. Podle § 171 zákona č. 500/2004 Sb., 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.“

13. 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 nález 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.)].

14. Odborná literatura spatřuje naplnění pojmového znaku konkrétnosti předmětu v případě, kdy je správním aktem regulovaná 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).

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

16. 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 případě, 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>, stejně jako další rozhodnutí zde citovaná). Krizový zákon výslovně nestanoví, že opatření vlády vydané podle čl. 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona je svojí formou opatřením obecné povahy. Jednoznačná vůle zákonodárce o právní formě napadeného aktu dána není, a je proto nutné přejít k jeho materiálnímu hodnocení.

17. Napadený akt se vztahuje na celé území České republiky, kritérium specificky vymezeného prostoru tedy na konkrétnost předmětu regulace neukazuje. Rozsah věcné regulace je vymezen všemi zastupitelstvy všech územních samosprávných celků, resp. blíže určeným počtem jejich zasedání. Zde sice jde o určité zúžení předmětu regulace, avšak jeho věcný rozsah zůstává vymezen prostřednictvím tříd definičních znaků a nikoli určením (výčtem) jejich prvků [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 24/99 ze dne 23. 5. 2000 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.)]. I přesto, že úprava byla přijata na základě akutní potřeby boje proti epidemii a je omezena na určitý časový úsek (po dobu trvání

nouzového stavu), je nutné přihlédnout (právě) především k obecnosti stanoveného předmětu regulace z hlediska prostorového a věcného. Za abstraktní lze považovat i vymezení okruhu adresátů, dopadá-li na blíže neurčený počet (resp. druhově určených a všech) členů zastupitelstev územních samosprávných celků.

18. Ústavní soud proto napadený akt nemůže považovat za opatření obecné povahy ani z formálního, ani z materiálního hlediska.

### III. 2

#### *Napadené usnesení vlády o přijetí krizového opatření má povahu jiného právního předpisu*

19. Z výše uvedeného vyplývá, že proti napadenému aktu navrhovatel nemůže brojit návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s., v důsledku čehož je nutné zabývat se dále povahou jeho návrhu směřujícího proti usnesení vlády o přijetí krizového opatření. Přestože je podání navrhovatele obecně označeno jako „ústavní stížnost“, z jeho obsahu plyne, že ve skutečnosti (podle povahy napadeného aktu) o ústavní stížnost nejde, neboť chybí její základní pojmový znak, jímž je individualizovaný zásah do práv navrhovatele v podobě rozhodnutí, opatření či jiného zásahu orgánu veřejné moci [§ 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]; napadený akt za uvedené považovat nelze.

20. 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.“

21. 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).

22. Podle § 8 krizového zákona vydává vláda krizová opatření podle § 6 odst. 1 rozhodnutím. 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 o veřejném zdravotním pojištění).

23. Napadené usnesení o přijetí krizového opatření má právně normativní obsah, který je vymezen obecným předmětem i třídou subjektů (viz bod 17). 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.

### III. 3

#### *Napadené usnesení vlády o přijetí krizového opatření nemůže mít povahu individualizovaného zásahu*

24. Napadený akt nelze posoudit jako tzv. jiný zásah orgánu veřejné moci podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, a nyní posuzovaný návrh nelze hodnotit ani jako ústavní stížnost proti němu, dokonce s návrhem na zrušení jiného právního předpisu [§ 64 odst. 2 písm. d) zákona o Ústavním soudu]. Je totiž vyloučeno, aby fyzická nebo právnická osoba napadla přímo toliko právní předpis (normativní právní akt).

25. Přestože obsahem návrhu v nyní posuzovaném případě je tvrzení o individualizovaném zásahu do práv navrhovatele, podle ustálené judikatury Ústavního soudu může představovat neústavní zásah do základních práv a svobod fyzické nebo právnické osoby ve smyslu § 72 zákona o Ústavním soudu toliko individuální právní akt a nikoli právní akt normativní [usnesení sp. zn. III. ÚS 246/96 ze dne 3. 10. 1996 (U 25/6 SbNU 583) či usnesení sp. zn. II. ÚS 4038/12 ze dne 15. 11. 2012]. To je s ohledem na normativní povahu napadeného aktu v nyní posuzovaném případě vyloučeno, proti jinému aktu navrhovatel nebrojí. Samotné tvrzení individuálního zásahu do práv navrhovatele obsažené v návrhu na uvedeném závěru nemůže nic změnit. Takové řešení by popřelo smysl abstraktní kontroly ústavnosti norem, jež mohou iniciovat jen k tomu oprávněné subjekty [§ 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu].

26. Ústavní soud nemohl navrhovatelovo podání posoudit ani jako tzv. „komunální“ ústavní stížnost podle § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, jež slouží k ochraně práva na samosprávu územních samosprávných celků. Zprvé, stejně jako v předchozím bodu lze odkázat na smysl ústavní stížnosti jako nástroje pro ochranu práv proti individuálnímu aktu aplikace práva nebo individuálnímu zásahu. Uvedené bez rozdílu platí i pro ústavní stížnost územního samosprávného celku na ochranu jeho práva na samosprávu (srov. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 22/05 ze dne 4. 5. 2005). Zadruhé, ani k takovému návrhu navrhovatel jako jednotlivý člen zastupitelstva územního samosprávného celku není oprávněn, vyplývá-li jasně ze znění zákona, že podat jej může výhradně zastupitelstvo územního samosprávného celku jako jeho orgán. Zákonná úprava, ani judikatura Ústavního soudu výjimku z tohoto pravidla nepředpokládá (srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 3554/12 ze dne 7. 2. 2013 či usnesení sp. zn. IV. ÚS 606/06 ze dne 27. 2. 2007).

27. Ústavní soud nadto s ohledem na vážnost situace, jakou bezpochyby je nouzový stav a s ním spojená možnost vlády krizovými opatřeními významně zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod, považuje za potřebné uvést, že je zjevné, že napadený akt ani nijak do práv navrhovatele zasáhnout nemohl. Vláda usnesením ze dne 6. 4. 2020 č. 388, o přijetí krizového opatření, napadený akt zrušila. Uvedeným usnesením rovněž uložila členům zastupitelstev územních samosprávných celků a přítomné veřejnosti, aby při zasedáních (která nejsou jinak omezena) dodržovali alespoň dvoumetrové rozestupy a použili ochranné prostředky dýchacích cest, a to s účinností po dobu trvání nouzového stavu vyhlášeného dne 12. 3. 2020. Napadený akt tak byl účinný pouhých 14 dní, nahradilo jej opatření s jiným obsahem zcela zjevně k právům navrhovatele a územních samosprávných celků šetrnější (a je mj. dán důvod pro zastavení řízení před Ústavním soudem podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Zrušené zasedání zastupitelstva dne 18. 3. 2020 městská část Praha 4 nekonala nikoli v důsledku napadeného aktu, ale podle shora uvedeného pokynu Ministerstva vnitra (viz bod 5), které navrhovatel v nyní posuzované věci nijak nenapadá.

28. Územní samosprávné celky jsou povinny konat zasedání zastupitelstev alespoň jednou za tři měsíce, jinak podle potřeby (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 87 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů). Ve shora uvedeném pokynu Ministerstva vnitra je uvedeno, že po dobu trvání požadavku na omezený režim konání zasedání zastupitelstvem uvedené lhůty neběží a zastupitelstva územních samosprávných celků nejsou povinna konat zasedání podle zákonem stanovené četnosti.

29. Z důvodu krátkého trvání napadeného aktu a skutečnosti, že ve svém důsledku nijak zasedání zastupitelstva, jehož je navrhovatel členem, neovlivnilo, Ústavní soud uvádí, že napadený akt nijak do práva navrhovatele na nerušený výkon funkce zasáhnout nemohl. Na tom nic nemění skutečnost, že se poslední zasedání městské části Praha 4 konalo dne 18. 12. 2019 a zasedání plánované na den 18. 3. 2020 bylo zrušeno na základě pokynu Ministerstva vnitra ze dne 16. 3. 2020, přičemž napadený akt znemožnil konat náhradní zasedání v nejbližší možné době. Zaprvé, jak bylo uvedeno shora, podle Ministerstva vnitra jako orgánu dozoru nad výkonem samostatné působnosti územních samosprávných celků zákonná lhůta k povinnosti konat zasedání neběží. Zadruhé, nic nebránilo Zastupitelstvu městské části Prahy 4 konat zasedání zastupitelstva dříve než poslední den jinak běžící tříměsíční lhůty (konalo-li se poslední zasedání 18. 12. 2019). Zastupitelstvu městské části Praha 4 tak nemohla vzniknout ani újma spočívající v nekonání jeho zasedání v zákonné lhůtě.

#### **IV. Závěr**

30. Míří-li ústavní stížnost přímo proti jinému právnímu předpisu (viz body 16 až 23), je nutné ji hodnotit jako návrh na jeho zrušení, k jehož podání je fyzická osoba zjevně neoprávněna, nebrotí-li současně proti jinému konkrétnímu aktu aplikace uvedeného předpisu. Proto Ústavní soud mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení návrh odmítl podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu jako podaný osobou zjevně neoprávněnou.

31. O návrhu na přednostní projednání věci Ústavní soud samostatně nerozhodoval, neboť mu fakticky vyhověl.

**Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.**

V Brně dne 21. dubna 2020

Pavel Rychetský v. r.  
předseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení:  
Iveta Dvořáková



## **Odlišné stanovisko soudce Pavla Šámala a soudkyně Kateřiny Šimáčkové k odůvodnění usnesení**

1. Podle § 14 zákona o Ústavním soudu uplatňujeme odlišné stanovisko k odůvodnění usnesení pléna Ústavního soudu, jehož smyslem je poukázat na to, co nemělo být v odůvodnění opomenuto.

2. Přestože byly shledány důvody pro odmítnutí návrhu, považovala většina za vhodné se v souladu se zpravodajskou zprávou vyjádřit i k meritu věci. Neučinila to však důsledně. Soudcem zpravodajem předložený koncept usnesení totiž nezahrnoval jen úvahy o absenci zásahu do práv navrhovatele, ale rovněž následující hodnocení napadeného krizového opatření vlády:

*Lze naopak připustit, že napadený akt ve svém důsledku činnost územní samosprávy byl schopný omezit, a to výhradně z důvodu omezení pohybu a pobytu; omezení práva na samosprávu však krizový zákon nepředpokládá. Aniž by se Ústavní soud zabýval přiměřeností takového potenciálního zásahu, neboť návrh v nyní posuzované věci byl podán osobou zjevně neoprávněnou, zdůrazňuje, že výčet ústavně zaručených práv obsažený v § 5 krizového zákona je nutné považovat za zákonné stanovení jejich mezí, je taxativní a při jeho používání musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu (čl. 4 odst. 4 Listiny). Ústavní soud tedy považuje za naprosto nepřijatelné, aby vláda, byť vedená těmi nejlepšími úmysly, pro příště svým krizovým opatřením upravila otázky, které ve svém důsledku mohly zasáhnout do práv v tomto výčtu neuvedených, a to včetně práva na samosprávu. K tomu zjevně oprávněna není, je-li možné stanovit meze základních práv a svobod výhradně zákonem.*

3. Většina se nakonec rozhodla tuto část do odůvodnění nezahrnout. Podle nás by to však bylo s ohledem na úlohu Ústavního soudu i význam problematiky namístě.

4. Napadeným krizovým opatřením uložila vláda územním samosprávným celkům konat zasedání zastupitelstev pouze prostředky komunikace na dálku (bez osobní přítomnosti zastupitelů), a proto vyloučila rovněž osobní přítomnost veřejnosti. Vedle toho však vláda zároveň omezila okruh otázek, které mohou zastupitelstva – během těchto zasedání „na dálku“ – projednávat.

5. Součástí práva územních samosprávných celků na samosprávu, které je v obecné rovině zaručeno čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy, je rovněž garance, že samospráva bude mít „reálnou možnost záležitosti [...] o nichž rozhoduje ve své samostatné působnosti, řešit na základě svého svobodného uvážení“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 6/17 ze dne 20. 2. 2018 (N 26/88 SbNU 329; 99/2018 Sb.), bod 84]. Vláda však toto svobodné uvážení omezila a po dobu účinnosti napadeného opatření upřela zastupitelstvům samosprávných celků možnost projednávat jiné otázky, než které v napadeném opatření vymezila.

6. Ustanovení čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti sice vládu opravňuje k tomu, aby v době nouzového stavu přistoupila k omezení práv, avšak pouze těch, jež jsou „stanovená ve zvláštním zákoně“. Výčet práv, která lze omezit, v § 5 krizového zákona, je tak nutné považovat za taxativní. Jelikož tento výčet nezahrnuje ústavně zaručené právo na samosprávu, nelze než uzavřít, že vláda nemůže svými krizovými opatřeními toto právo omezovat.

7. Územní, a zvláště místní samospráva je dle ustálené judikatury Ústavního soudu pokládána za „nezastupitelnou složku rozvoje demokracie“ [viz např. již nález sp. zn. Pl. ÚS 1/96 ze dne 19. 11. 1996 (N 120/6 SbNU 369; 294/1996 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 51/06 ze dne 27. 9. 2006 (N 171/42 SbNU 471; 483/2006 Sb.), bod 49; nebo již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 6/17, bod 82]. Především však územní samospráva představuje „klíčovou složku vertikální dělby moci“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013 (N 49/69 SbNU 31; 112/2013 Sb.), bod 27; již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 6/17, bod 82; v obou případech Ústavní soud dokonce poukázal na doktrinní názory, podle nichž garance územní samosprávy představuje jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy]. Zásah do práva na samosprávu je tak současně zásahem do dělby moci jako jednoho z nejdůležitějších strukturálních principů, na nichž je vybudován ústavní pořádek.

8. Okolnosti vydání napadeného krizového opatření nasvědčují tomu, že je nejspíše výsledkem v dobré víře učiněného, ale neobratného postupu vlády při řešení krizového stavu. Aniž bychom zpochybňovali, že v současné době čelí vláda řadě náročných rozhodnutí, musíme současně poukázat na to, že vláda disponuje dostatečným institucionálním a odborným zázemím k tomu, aby se tohoto typu pochybení vyvarovala. Ústavní soud nevyužil možnost svým upozorněním nad rámec nosných důvodů rozhodnutí korigovat kroky vlády tak, aby k takovým excesům v budoucnu nedocházelo. V situaci, kdy i většina považovala za vhodné se vyslovit i k meritu věci, neměl být tento – z objektivního hlediska nejvýznamnější – aspekt případu opomenut.

9. Prvořadým úkolem Ústavního soudu, od něhož nemůže ve své činnosti nikdy odhlédnout, je totiž ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Vyhlášení nouzového stavu význam této úlohy posiluje, rozšířené kompetence výkonné moci během nouzového stavu (čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti) totiž s sebou nesou i větší riziko jejich nepatřičného využití či zneužití. Akt, kterým vláda mimo zákonný rámec zasáhla do vertikální dělby moci a práva na samosprávu, by proto Ústavní soud neměl přecházet mlčením.

V Brně dne 21. dubna 2020

Pavel Šámal

Kateřina Šimáčková

## Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka ve věci sp. zn. Pl. ÚS 7/20

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 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 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*“.<sup>1</sup> Obdobné závěry uvádějí spoluautoři jiného komentáře.<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> JEMELKA, L., PONDĚLNÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 4.

správním úřadem ve smyslu čl. 79 odst. 1 Ústavy, tedy jedním z orgánů, na které se především vztahuje správní řád. I když to neplatí 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) usměřňuje 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.<sup>3</sup> Ostatně za obdobnou anomálii – i když jde o platná a účinná ustanovení – považují 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 21). 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 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., dále jen „úst. zákon o bezpečnosti“). Krizový zákon stanoví jen „podrobnosti“ (ostatně není překvapivé, že krizový zákon také mluví o rozhodnutí vlády?). Proto takový akt také podléhá přezkumu Poslaneckou sněmovnou, stejně jako samotné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu.

Podle mého názoru jde – stejně jako u rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu – 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.<sup>4</sup> Ústavní soud nemá Ústavou ani zákonem o Ústavním soudu stanovenou pravomoc taková

<sup>3</sup> 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 rozhodnutí musí předcházet usnesení vlády. K tomu srov. též rozh. Městského soudu v Praze čj. Ca 19/2008-33.

<sup>4</sup> 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.

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.

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 23.). Nedovedu si totiž mj. představit, že by – byť specifickým (*sui generis*) – podzákoným předpisem mohla být omezena základní práva. A tudíž by např. obecný soud v krizové situaci postupoval podle čl. 95 odst. 1 Ústavy a jiný (podzákoný) 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 podzákoném 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<sup>5</sup>. 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, která jsou předvídána Listinou

<sup>5</sup> 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 a substituce zákonodárné pravomoci. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006.

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 21. dubna 2020

Vladimír Sládeček

## Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k odůvodnění usnesení sp. zn. Pl. ÚS 7/20

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 21. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 7/20.

Vedou mne k tomu následující důvody:

1. Předmětem řízení v této věci bylo podání označené jako „ústavní stížnost“, nicméně nesplňující procesní předpoklady řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem podle § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu. Na tyto nedostatky konečně odůvodnění předmětného usnesení v části III. 3 správně poukazuje.

2. Mé námitky, stejně jako v případě usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 z dnešního dne, směřují proti tomu, jakým způsobem je kvalifikována právní povaha rozhodnutí vlády o napadeném krizovém opatření a o povaze vyhlášení rozhodnutí vlády č. 194 o nouzovém stavu (č. 69/2020 Sb.). Vzhledem k tomu, že nynější usnesení Ústavního soudu se opírá o východiska „pilotního“ usnesení ze dne 22. 4. 2020 v obou těchto zásadních otázkách, nezbývá mi než na své odlišné stanovisku k posledně uvedenému usnesení Ústavního soudu beze zbytku odkázat. Jen zdůrazňuji následující odlišnosti v tom, jak je třeba krizové opatření vlády pro další rozhodování Ústavního soudu podle mého názoru pojímat.

3. 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. Závěr usnesení, že nejde o opatření obecné povahy podle správního řádu a soudního řádu správního lze akceptovat, ale jen zčásti. Různé modely prostředků zvládnutí 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. *Business 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 nejdříve 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 „použit 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).

4. 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 Sbirce zákonů a mezinárodních smluv), a to z řady důvodů. Především se odůvodnění nevypovídá 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.

5. 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 zákonodárného uvážení téměř na úroveň prováděcích právních předpisů.

6. 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.

7. 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 nevyklučuje, 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 nálezů 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 namíste 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.

8. 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. nález 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).

9. S tím souvisí další problém. Právní předpis nelze 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.

10. 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.

11. Čtvrtou řečneme nejasností je konstatování, že sice nejde o nařízení vlády 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. podzákoných 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 namíste takovýto pokus o vyvrácení axiomu, že obecný pojem zahrnuje pojmy zvláštní a jedinečné, opustit.

12. Konečně další vývoj právního „zvládnutí“ opatření v době nouzové stavu nepochybně ukáže, jakým směrem se má judikatura Ústavního soudu v této citlivé oblasti ubírat.

V Brně dne 22. dubna 2020

Jan Filip