

Česká republika
USNESENÍ
Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a soudců Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti **A. P.**, zastoupeného Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti usnesení vlády ze dne 13. března 2020 č. 203, o přijetí krizového opatření, vyhlášenému pod č. 76/2020 Sb., a usnesení vlády ze dne 6. dubna 2020 č. 387, o přijetí krizového opatření, vyhlášenému pod č. 150/2020 Sb., za účasti **vlády** jako účastnice řízení, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

O d ů v o d n ě n í:

I.

Předmět řízení

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 30. 3. 2020 a byla označena jako směřující „proti omezení svobody pohybu vládou České republiky, zejména proti zásahu do základních práv stěžovatele v důsledku krizového opatření vlády“, se stěžovatel domáhá zrušení usnesení vlády ze dne 13. 3. 2020 č. 203, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 76/2020 Sb., z důvodu jeho tvrzeného nesouladu se svobodou pohybu a pobytu, včetně práva svobodně opustit území České republiky, podle čl. 14 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i z důvodu nerespektování zákonných mezí pro omezení základních práv a svobod, jehož následkem je tvrzené porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Stěžovatel současně navrhl, aby Ústavní soud rozhodl o naléhavosti věci podle § 39 zákona o Ústavním soudu, a požádal o to, aby mu byla přiznána náhrada nákladů právního zastoupení podle § 83 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

2. Dne 2. 4. 2020 obdržel Ústavní soud další podání stěžovatele, které obsahovalo pouze kopii usnesení vlády ze dne 30. 3. 2020 č. 334, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 142/2020 Sb., a dále dokument označený jako „Nouzový stav – základní analýza a problematické aspekty“. Součástí tohoto podání nebyl žádný návrh. Dalším podáním ze dne 14. 4. 2020 stěžovatel rozšířil svůj návrh tak, že požaduje i zrušení usnesení vlády ze dne 6. 4. 2020 č. 387, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 150/2020 Sb.

3. Závěrem svého doplňujícího podání stěžovatel navrhl, aby Ústavní soud za podpůrného využití občanského soudního řádu podle § 63 zákona o Ústavním soudu vydal předběžné opatření, kterým vládě zakáže pokračovat v omezování jeho práva

opustit území České republiky a přikáže jí zajistit mu možnost volného opuštění území České republiky.

II.

Napadená usnesení vlády

4. Dne 12. 3. 2020 rozhodla vláda usnesením č. 194, vyhlášeným pod č. 69/2020 Sb., podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti České republiky“) o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaného jako SARS CoV-2) na území České republiky na dobu od 14.00 hodin dne 12. 3. 2020 na dobu 30 dnů. Podle bodu I. tohoto rozhodnutí vláda nařídila 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“) pro řešení vzniklé situace krizová opatření s tím, že jejich konkrétní provedení stanoví vláda samostatnými usneseními vlády.

5. K prodloužení nouzového stavu do 30. 4. 2020 došlo usnesením vlády ze dne 9. 4. 2020 č. 396, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeným pod č. 156/2020 Sb., se souhlasem Poslanecké sněmovny uděleným jejím usnesením ze dne 7. 4. 2020 č. 1012. Usnesením vlády ze dne 30. 4. 2020 č. 485, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeným pod č. 219/2020 Sb., byl nouzový stav opětovně prodloužen do 17. 5. 2020, s čímž Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas usnesením ze dne 28. 4. 2020 č. 1105.

6. V návaznosti na vyhlášení nouzového stavu nařídila vláda usnesením ze dne 13. 3. 2020 č. 203, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 76/2020 Sb., podle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona s účinností od 16. 3. 2020, 00.00 hodin, zákaz vstupu pro všechny cizince s výjimkou cizinců pobývajících s přechodným pobytem nad 90 dnů nebo trvalým pobytem na území České republiky, ledaže by jejich vstup byl v zájmu České republiky. Kromě toho nařídila zákaz občanům České republiky a cizincům s trvalým nebo s přechodným pobytem nad 90 dnů na území České republiky vycestovat z území České republiky, přičemž i z tohoto opatření mohla být udělena výjimka.

7. Usnesením vlády ze dne 30. 3. 2020 č. 334, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 142/2020 Sb., bylo usnesení vlády č. 203 zrušeno a zároveň jím byl podle § 5 písm. c), § 6 odst. 1 písm. b) a § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona s účinností od 31. 3. 2020, 00.00 hodin, do 12. 4. 2020 nově stanoven zákaz vstupu na území České republiky pro cizince a výjimky z tohoto zákazu a zákaz vycestování z území České republiky a výjimky z tohoto zákazu. Ministerstvo vnitra bylo zmocněno, aby svým sdělením na internetových stránkách stanovilo další podmínky a náležitosti vyžadované pro překročení státní hranice. Všem osobám, které vstoupí na území České republiky, byla stanovena povinnost oznámit tuto skutečnost svému registrujícímu poskytovateli zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství nebo praktické lékařství pro děti a dorost, a uvedeným poskytovatelům zdravotních služeb byla uložena povinnost rozhodnout o karanténě těchto osob v délce 14 dnů. Další povinnosti byly stanoveny osobám, pro které neplatila uvedená oznamovací povinnost, aby v případě jakýchkoli příznaků chřipkového onemocnění tuto skutečnost rovněž oznámily uvedeným poskytovatelům zdravotních služeb. Všem osobám, které by vstoupily na území České

republiky a pro které by neplatila uvedená oznamovací povinnost, byl zakázán volný pohyb na území celé České republiky a stanoveny výjimky z tohoto zákazu (např. pro účely cesty do zaměstnání, cesty nezbytně nutné k obstarání základních životních potřeb, cesty do zdravotnických zařízení, apod.).

8. Platnost usnesení vlády č. 334 byla prodloužena usnesením vlády ze dne 6. 4. 2020 č. 387, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 150/2020 Sb., do 13. 4. 2020, 23.59 hodin. S účinností od 14. 4. 2020, 00.00 hodin, po dobu trvání nouzového stavu jím byla podle § 5 písm. c), § 6 odst. 1 písm. b) a § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona stanovena nová podrobná úprava zákazu vstupu na území České republiky pro cizince a výjimky z tohoto zákazu, zákazu vycestování z území České republiky a výjimky z něho, povinnosti oznámit vstup do České republiky krajským hygienickým stanicím a povinnosti krajských hygienických stanic rozhodnout o karanténě v délce 14 dnů, jakož i další oznamovací či jiné povinnosti adresátů a zákaz volného pobytu na území České republiky pro osoby, které by vstoupily na území České republiky a kterým by nebyla nařízena karanténa, společně se stanovenými výjimkami z tohoto zákazu.

9. Usnesení vlády č. 387 bylo zrušeno usnesením vlády ze dne 23. 4. 2020 č. 443, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 193/2020 Sb., kterým byl od 27. 4. 2020, 00.00 hodin, znovu podrobně upraven zákaz vstupu na území České republiky pro cizince, výjimky z něj a další povinnosti a omezení obdobná těm, která byla stanovena dřívějšími usneseními vlády. Usnesení vlády č. 443 bylo zase zrušeno usnesením vlády ze dne 30. 4. 2020 č. 495, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 222/2020 Sb., které upravuje zákaz vstupu na území České republiky s účinností od 1. 5. 2020 po dobu trvání nouzového stavu. Zákaz vycestování z území České republiky již těmito usneseními vlády stanoven nebyl.

III.

Argumentace stěžovatele

10. Stěžovatel je systémový specialista v oblasti informačních technologií, který podle svých tvrzení během zimy vypjatě pracoval a začátkem dubna plánoval uskutečnit cestu do zahraničí za účelem odpočinku. Následkem vyhlášení nouzového stavu a navazujících krizových opatření se však odpočinku nedočkal, a proto se cítí být dotčen na svých právech opatřeními, k jejichž přijetí mělo dojít chaoticky, bez respektování ústavně a zákonem předepsaných procedur a bez řádného odůvodnění.

11. V souvislosti s tvrzeným zásahem do svých práv stěžovatel upozorňuje na to, že krizová opatření přijímaná z důvodu výskytu koronaviru vedla k doposud nebývalým zásahům do ústavně zaručených práv. Jeden z těchto zásahů spočíval právě v tom, že poprvé v historii svobodného českého státu bylo občanům zakázáno opustit jejich zemi. Stěžovatel je přesvědčen, že moc výkonnou nelze ponechat bez kontroly v situaci, kdy jsou evidentně bez promyšlení důsledků a neuváženě namísto pomoci lidem využívána nepřiměřeně tvrdá opatření, která ohrožují samou podstatu demokracie a právního státu. Souhlasí s nezbytností provedení určitých opatření a uvědomuje si, že je třeba důsledně chránit slabší jedince ve společnosti. Nelze tak ovšem činit absolutně na úkor veškerého dalšího života společnosti. Jakkoli proto považuje některé kroky vlády za nezbytné a samozřejmě se jim rád podřídí, vždy musí jít o kroky odůvodněné, podložené

odbornými informacemi. Stěžovatel především požaduje, aby se řádně dodržovala pravidla, která jsou pro nouzový stav a krizové řízení předem připravena a schválena.

12. Napadená usnesení vlády považuje stěžovatel za opatření obecné povahy, což je také důvod, pro který se domnívá, že proti nim může podat ústavní stížnost, jejíž přípustnost je podle jeho názoru dána – navzdory nevyčerpání zákonných procesních prostředků ve správním soudnictví – podle § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu s ohledem na přesah jeho vlastních zájmů. Neústavnost těchto usnesení vlády shledává v tom, že usnesení vlády, kterým bylo rozhodnuto o vyhlášení nouzového stavu, současně nestanovilo, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou omezují. Zákaz vycestování z České republiky měl být nařízen v rozporu s § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, který umožňuje na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu pouze omezit svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací. Nařízení tohoto zákazu navíc nebylo v usnesení vlády řádně odůvodněno a nelze je považovat za přiměřené sledovanému cíli.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

13. Stěžovatel podal svůj návrh jako ústavní stížnost, neboť považoval napadená usnesení vlády, z nichž obě byla v mezidobí zrušena, za opatření obecné povahy, kterými mělo být bezprostředně zasaženo zejména do jeho základního práva svobodně opustit území České republiky podle čl. 14 odst. 2 Listiny. Žádný jiný konkrétní zásah orgánu veřejné moci netvrdí, ani nijak blíže nevysvětluje okolnosti své plánované cesty do zahraničí.

14. Ústavní soud nejprve zhodnotil, zda ústavní stížnost stěžovatele splňuje všechny předpoklady řízení o ústavních stížnostech stanovené zákonem o Ústavním soudu. Není pochyb, že ústavní stížnost byla podána bez vad, tedy že splňuje formální předpoklady návrhu podle § 34 zákona o Ústavním soudu a že stěžovatel je zastoupen advokátem podle § 30 odst. 1 a § 31 zákona o Ústavním soudu. Dále tak Ústavní soud posuzoval, zda je příslušný k projednání návrhu, zda je stěžovatel osobou k podání tohoto návrhu oprávněnou, zda je návrh přípustný a zda byl podán včas. Za tímto účelem musel zodpovědět otázku, zda projednání ústavní stížnosti nebrání povaha napadených aktů vlády, tedy zda v těchto aktech lze spatřovat rozhodnutí nebo jiný zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.

15. Napadená usnesení vlády jsou krizovými opatřeními, k jejichž vydání je vláda oprávněna v době trvání nouzového stavu jako orgán krizového řízení podle § 5 a 6 krizového zákona. Ustanovení § 8 krizového zákona stanoví, že vláda vydává krizová opatření rozhodnutím. Touto formou realizuje svá oprávnění podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, který předpokládá, že vláda současně s vyhlášením nouzového stavu vymezí, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají (srov. usnesení ze dne 21. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 7/20, body 21-23, usnesení ze dne 22. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20, body 43-45).

16. Oprávnění stanovit povinnosti a omezení základních práv a svobod rozhodnutím vlády podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky je zvláštní úpravou vůči čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny. Podle čl. 4 odst. 1 Listiny povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Již zmíněný čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky nicméně umožňuje, aby zákon vymezil pouze základní práva a svobody, do nichž může být zasaženo povinnostmi stanovenými rozhodnutím vlády, a vládě tak ponechal uvážení, jaké konkrétní povinnosti a v jakém rozsahu stanoví. V tomto případě tedy ústavní zákon připouští, aby byl základ určité povinnosti vymezen nikoli v zákoně, ale teprve v rozhodnutí vlády, aniž by tím omezoval možnost stanovit zákonem meze tohoto oprávnění vlády (jak činí § 6 krizového zákona v jednotlivých pododstavcích, kde specifikuje možné typy krizových opatření). Obdobně lze nahlížet i na vztah uvedeného oprávnění k čl. 4 odst. 2 Listiny, podle něhož meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem. Rozsah tohoto oprávnění brání tomu, aby byla rozhodnutí vlády podle § 5 a 6 krizového zákona nejen formálně, ale i materiálně považována za nařízení vlády podle čl. 78 Ústavy, která mohou být vydávána výlučně k provedení zákona a v jeho mezích (srov. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 7/20, body 21-22, usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, body 43-44).

17. Samotné označení aktu vlády jako „rozhodnutí“ z něj ještě nečiní rozhodnutí orgánu veřejné moci, jehož zrušení se lze domáhat v řízení o ústavní stížnosti. Z čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky vyplývá, že předmětem rozhodování vlády je stanovení povinností a úprava omezení základních práv a svobod na dobu trvání nouzového stavu a pro území, pro které byl nouzový stav vyhlášen. Ustanovení § 5 a 6 krizového zákona poskytují vládě široký prostor k vymezení povinností či omezení tvořících obsah krizového opatření, jakož i osob a území, jichž se toto krizové opatření má týkat. Může jít o stanovení obecného pravidla chování adresovaného neurčitému počtu osob. Není ale vyloučeno, aby se krizové opatření týkalo i jen určité konkrétní věci nebo dopadalo na určitý konkrétně vymezený okruh adresátů. Ostatně § 2 písm. c) krizového zákona vymezuje krizové opatření jako organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob. Nemusí nutně jít o normativní právní akt, ale v úvahu přicházejí nejrůznější varianty právních aktů. Pojem krizového opatření prostě zahrnuje vše, co musí vláda činit na základě ústavního zmocnění ke zvládnutí krizové situace.

18. Různá povaha krizových opatření ovšem nic nemění na tom, že tyto akty mohou být vydávány jen na základě zmocnění a v mezích stanovených ústavním pořádkem a že jimi nesmí být zasahováno do základních práv a svobod v rozporu s Listinou. Tato skutečnost je výslovně zdůrazněna v čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, podle něhož může vláda současně s vyhlášením nouzového stavu omezit práva jen „v souladu s Listinou“. Stanovení určité povinnosti nebo omezení krizovým opatřením vlády neznamena, že by se vůči základnímu právu nebo svobodě, do něhož je tímto způsobem zasahováno, neuplatnil požadavek podle čl. 4 odst. 4 Listiny, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a že taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro která byla stanovena. Je vyloučeno, aby ústavně zaručená základní práva a svobody, do nichž by bylo zasaženo krizovým opatřením, byla vyňata z ochrany soudní moci ve smyslu čl. 4 Ústavy. Takovýto zásah musí vždy podléhat soudnímu přezkumu, a to přinejmenším ze strany Ústavního soudu. Krizová opatření, kterými je zasahováno do základních práv a svobod přímo nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím individuálního správního

aktu vytvářejí právní základ, sice mohou mít různou podobu a obsah, pročež je nelze souhrnně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů, z hlediska řízení před Ústavním soudem však musí být vždy v závislosti na svém obsahu přezkoumatelná buď jako právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci.

19. Za situace, kdy krizová opatření ve formě rozhodnutí vlády podle § 8 krizového zákona mohou být právním předpisem i rozhodnutím či jiným zásahem orgánu veřejné moci, musí Ústavní soud tuto povahu krizového opatření v každém jednotlivém případě posoudit podle jeho obsahu. Napadená rozhodnutí vlády, jež měla být vydána podle § 5 písm. c), § 6 odst. 1 písm. b) a § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona a jejichž obsah byl stručně shrnut výše, stanovila omezení svobody pohybu, jakož i oznamovací či jiné povinnosti osobám nacházejícím se na území České republiky. Část těchto povinností a omezení dopadala na všechny osoby, část z nich jen na osoby, které vstoupily na území České republiky, a část byla adresována jinak specifikovaným subjektům či státním orgánům. Vždy však šlo o obecnou regulaci, která upravuje svůj předmět a subjekty definičními znaky, a vztahuje se na celé území České republiky a na neomezený počet subjektů. Přehlédnout nelze ani to, že napadená rozhodnutí vlády byla stejně jako zákon vyhlášena ve Sbírce zákonů. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že tato rozhodnutí vlády byla právním předpisem [srov. náleze ze dne 23. 5. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.)].

20. Ze stejných důvodů Ústavní soud zároveň nepřisvědčil tvrzení stěžovatele, že jde o opatření obecné povahy podle § 171 správního řádu, případně podle § 101a soudního řádu správního. Opatření obecné povahy je institutem podústavního práva, jehož smyslem je umožnit orgánům veřejné správy stanovit jedním právním aktem práva a povinnosti obecně určenému okruhu adresátů v konkrétní věci [srov. náleze ze dne 29. 3. 2010 sp. zn. IV. ÚS 2087/07 (N 67/56 SbNU 757)], aniž by tak bylo nutné činit prostřednictvím individuálních právních aktů vydaných zvláště vůči každému jednotlivému adresátovi, na něž se má toto opatření vztahovat, což by v mnoha případech nebylo fakticky možné. Tento institut „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“. Platí totiž, že v určitých situacích činnost veřejné správy vyžaduje přijímání i takových správních aktů, 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“ [náleze ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409)].

21. Konkrétnost věci, která by umožnila považovat napadená rozhodnutí vlády za opatření obecné povahy, podle Ústavního soudu dána není. Nelze ji spatřovat toliko v tom, že tato rozhodnutí stanoví povinnosti a omezení za účelem zamezení ohrožení zdraví v souvislosti s prokázaným výskytem koronaviru na území České republiky. Požadavek konkrétnosti věci vyžaduje, aby byl ve správním aktu skutkově vymezen určitý konkrétní předmět regulace (konkrétní případ), což lze zkoumat z různých hledisek, zejména podle kritéria prostorového nebo věcného, ale také časového, teleologického a obsahového (viz Bahýľová, L., Hejč, D. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 24-26). Takovéto vymezení se však z napadených rozhodnutí vlády při celkovém zohlednění jejich obsahu nepodává.

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

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

V. Závěr

24. Ze všech těchto důvodů Ústavní soud rozhodl o odmítnutí ústavní stížnosti podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu jako návrhu podaného osobou k tomu zjevně neoprávněnou. V souladu s čl. 1 odst. 2 ve spojení s čl. 1 odst. 1 písm. c) rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014 č. Org. 24/14 o atrahování působnosti, publikovaného jako sdělení Ústavního soudu č. 52/2014 Sb., tak učinil v plénu.

25. O naléhavosti věci podle § 39 zákona o Ústavním soudu ani o návrhu na nařízení předběžného opatření již Ústavní soud nerozhodoval, neboť rozhodnutím o ústavní stížnosti se oba tyto návrhy stěžovatele staly bezpředmětnými. Vydání předběžného opatření podle § 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 74 a násl. občanského soudního řádu za účelem pozastavení účinnosti právního předpisu navíc uvedená ustanovení ani nepřipouští. Ústavní soud se nezabýval otázkou přesahu vlastních zájmů stěžovatele podle § 75 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Za situace, kdy stěžovatel nebyl oprávněn navrhnout zrušení napadených rozhodnutí vlády, bylo totiž posouzení přípustnosti ústavní stížnosti z těchto hledisek nadbytečné. Pro přiznání náhrady nákladů právního zastoupení podle § 83 odst. 1 zákona o Ústavním soudu pak vzhledem k odmítnutí ústavní stížnosti nebyly splněny podmínky.

26. Pro úplnost Ústavní soud dodává, že samostatným usnesením ze dne 5. 5. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 10/20 bylo o stěžovatelem uplatněné námitce podjatosti rozhodnuto, že soudce Jaroslav Fenyk není vyloučen z projednání a rozhodování této věci.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 5. května 2020

Pavel Rychetský v. r.
předseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení:
Jitka Chmelová

Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové**k výroku i odůvodnění usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/20**

1. Jsem přesvědčena o tom, že Ústavní soud pochybil tím, že věcně neprojednal ústavní stížnost stěžovatele proti zásahu spočívajícímu v tom, že mu bylo zakázáno vycestovat do zahraničí napadeným opatřením vlády. Nesouhlasím se závěrem většiny, že nemohlo dojít k individualizovanému zásahu do základních práv stěžovatele přímo samotným vládním opatřením o plošném zákazu vycestování. Podle mého názoru totiž ve výjimečných případech může být sám normativní právní akt zásahem do základních práv, který lze napadnout ústavní stížností. Stěžovatelův návrh ostatně sama většina označila jako ústavní stížnost, a proto jej měla podle jeho obsahu vyložit jako ústavní stížnost proti jinému zásahu ve smyslu 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Jsem přesvědčena, že bylo možno přistoupit k přezkoumání ústavnosti tvrzeného zásahu, způsobeného přímo krizovým opatřením vlády, a v důsledku toho tedy přezkoumat i příslušné vládní opatření, neboť na základě ústavní stížnosti proti zásahu do základních práv má Ústavní soud pravomoc přezkoumat i normativní právní akt, který byl příčinou tohoto zásahu.

2. Závěr o tom, že sám zákaz opustit zemi není přímým zásahem do práv jednotlivce, podle mne neobstojí ani z pohledu českých ústavních tradic, ani z pohledu judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

3. Součástí české ústavní identity, plynoucí z historické zkušenosti, jsou dvě ustanovení ústavního pořádku, reagující na uzavřené hranice v době komunistického režimu, jejichž projevem byla i střelba na prchající na hranicích. Na realitu emigrantů, kteří byli zbavováni svého občanství, pokud zemi opustili, a na realitu osob, které byly vystaveny riziku zabití při nedovoleném opuštění země, reagují ústavně zakotvená pravidla, že nikdo nesmí být zbaven občanství proti svoji vůli (čl. 12 odst. 2 Ústavy) a že každý, kdo se oprávněně zdržuje na území naší země, má právo ji svobodně opustit. (čl. 14 odst. 2 Listiny). Nemohu souhlasit se závěrem, že samo normativní opatření o zákazu opuštění země nemůže nikdy být jako takové pro jednotlivce zásahem do jeho základních práv. Zkušenost z doby před pětatřiceti lety mně vede k cynické poznámce, že tehdy by oním zásahem byl až zásah střelbou do zad na hranici podle tehdy platných instrukcí pro pohraničníky. Navíc samo vědomí, že v podstatě bezvýjimečně nebylo možno legálně opustit území našeho státu, vedlo k přímému tlaku na chování jednotlivců, kteří podléhali politické moci, již se prostým opuštěním země nemohli zbavit. Vycestování ze země totiž není jen dovolená v Chorvatsku, ale hlavně jedna z mála možností, jak získat svobodu od vlády, kterou jednotlivec vnímá jako nepřijatelnou či pro sebe nebezpečnou. A již vydání zákazu vycestování a faktické uzavření hranic jednotlivce této svobody zbaví.

4. Pro závěr, že i zákon či obdobná obecná právní norma může být přímo zásahem do práv jednotlivce sama o sobě, svědčí i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, která v řadě případů shledala, že jednotlivci může být zasaženo do jeho Úmluvou zaručených práv už tím, že v zemi platí nějaký zákon (normativní právní akt). Slovy rozsudku ve věci S. A. S. proti Francii (č. 43835/11 ze dne 1. 7. 2014, § 57) aktivní

legitimace ke stížnosti přímo proti zákonu je dána, musí-li jednotlivec změnit své jednání, jinak by se vystavil riziku stíhání, nebo patří-li ke skupině osob, které riskují, že budou přímo ovlivněny právní úpravou (*if he or she is required either to modify his or her conduct or risk being prosecuted, or if he or she is a member of a category of persons who risk being directly affected by the legislation*). Zásah spočívající přímo v právní úpravě Evropský soud pro lidská práva příkladmo shledal ve věci Dudgeon proti Spojenému království č. 7525/76 ze dne 22. 10. 1981, Norris proti Irsku č. 10581/83 ze dne 26. 10. 1988, ve věci Burden proti Spojenému království č. 13378/05 ze dne 29. 4. 2008, § 33–35 nebo ve věci Parillo proti Itálii č. 46470/11 ze dne 27. 8. 2015, § 109–114. V době účinnosti vládního opatření se museli jednotlivci vzdát v zásadě jakýchkoli cest do zahraničí, tedy modifikovat své chování, jinak by riskovali při pokusu přejít hranice sankce či dokonce to, že jim bude fakticky zabráněno hranice přejít, což by mohlo být spojeno s ohrožením jejich majetku či zdraví. Ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva, tak přímo krizové opatření způsobovalo zásah do svobody pohybu zaručené čl. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Většina pléna se neměla spokojit s odkazem na ustálenou judikaturu Ústavního soudu, podle níž nelze spatřovat jiný zásah do práv přímo v existenci právní úpravy. Bylo totiž namístě zabývat se tím, zda svou interpretací nezbavuje jednotlivce práva na účinný prostředek nápravy ve smyslu čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. To platí tím spíše, že Česká republika neaktivovala výhradu dle čl. 15 Úmluvy pro situace výjimečných stavů (ke stejnému postupu Francie viz kriticky Frédéric Sudre: *La mise en quarantaine de la Convention européenne des droits de l'homme*, dostupné na www.leclubdesjuristes.com/blog-du-coronavirus).

5. Z důvodů výše uvedených jsem tedy přesvědčena, že ústavní stížnost stěžovatele proti zásahu spočívajícím v zákazu vycestování měla být věcně projednána a na jejím základě se plénum mělo zabývat ústavní souladností napadené právní úpravy zakazující vycestování do zahraničí. V řízení o ústavní konformitě napadeného krizového opatření pak bylo třeba vládě poskytnout prostor, aby vysvětlila, proč byl tento zásah nezbytný a přiměřený, a to po celou dobu jeho trvání, a zda se jeho účelu nedalo dosáhnout mírnějšími prostředky.

V Brně dne 5. 5. 2020

Kateřina Šimáčková v. r.

Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka ve věci sp. zn. Pl. ÚS 10/20

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

1. Oceňuji určitý posun v posuzování povahy krizových opatření vlády (body 15. an.), který byl patrně ovlivněn i některými separátními voty k „pilotnímu“ usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20. Oproti tomuto usnesení, kde se uvádí, 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.), tedy podzákonného právního předpisu, plénum Ústavního soudu většinou konstatovalo, že „napadená rozhodnutí vlády měla povahu právního předpisu *sui generis*, Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu na jejich zrušení, avšak pouze v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu“ (bod 22.). Ústavní soud tak výslovně neuvádí o jakou formu právního předpisu, resp. jakému druhu právního předpisu se akt vlády blíží, byť lze dovodit, že zřejmě uvažuje o právním předpisu adekvátnímu (z hlediska právní síly) běžnému zákonu, což v zásadě odpovídá části mého separátního vota k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (dále jen „odlišné stanovisko“). Nicméně mi nezbyvá, než setrvat na některých mých dalších závěrech obsažených v tomto odlišném stanovisku, které dále rozvádím (upřesňuji).

2. Vcelku nelze nic namítat, jestliže je vláda obecně označena jako orgán krizového řízení (bod 15.), když se již navíc nekonstatuje, že je „jako orgán veřejné správy oprávněna vydávat rozhodnutí o krizových opatřeních“ (bod 43. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20). Je totiž nutno zdůraznit, že vláda není orgánem veřejné správy, resp. správním úřadem, ale vrcholným orgánem výkonné moci (k tomu podrob. srov. odlišné stanovisko). Mám ale především za to, že krizové opatření vlády nebylo přijato podle § 5 písm. c), § 6 odst. 1 písm. b) a § 6 odst. 2 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., krizový zákon (dále jen „krizový zákon“), 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 v § 5 i § 6 jen „podrobnosti“. Proto takový akt vlády také podléhá přezkumu Poslaneckou sněmovnou, stejně jako samotné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu.

3. Je si třeba totiž povšimnout, že čl. 6 odst. 1 úst. zák. o bezpečnosti stanoví, že vláda „musí“ vymezit: 1. která práva (a to jen ta, která jsou stanovena ve zvláštním zákoně) a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“) omezují, 2. které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Tuto tak trochu skrytou, ale jen zdánlivou nuanci systematicky respektuje krizový zákon, jenž v § 5 vypočítává, která práva lze (na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu) omezit a v § 6 stanoví možnosti uložení (zvláštních, výjimečných) povinností i jejich rozsah. Jistý zmatek, resp. zdánlivou odlišnost opatření podle § 5 a § 6 krizového zákona vyvolávají dvě skutečnosti. V § 5 krizového zákona se na konci návětí objevuje poznámka č. 8, která odkazuje na čl. 6 úst. zákona o bezpečnosti, což má zřejmě potvrzovat návaznost na cit. ustanovení úst. zákona o bezpečnosti. V § 6 krizového zákona obdobný odkaz chybí a navíc se v § 8 redundantně mluví o způsobu vyhlášení opatření podle § 6, neboť to již plyne z čl. 12 úst. zákona o bezpečnosti.

4. Na první pohled tedy úprava působí jako by šlo o dvě – odlišné – formy opatření, což ovšem neodpovídá dikci čl. 6 odst. 1 úst. zákona o bezpečnosti. Především je pak irelevantní, zda právní předpis obsahuje odkaz, resp. poznámku pod čarou, neboť ta má toliko informativní (orientační, pomocný) a nikoliv normativní (zavazující) význam.¹ V podstatě je tedy taková poznámka nadbytečná a, jestliže je u jednoho ustanovení uvedena a u druhého nikoliv, nemá to žádný právní význam. A ustanovení o vyhlášení (§ 8 krizového zákona) můžeme považovat za spíše zavádějící, když toliko doslova opakuje čl. 12 úst. zákona o bezpečnosti.

5. Lze tedy uzavřít, že krizová opatření omezující základní práva i krizová opatření ukládající povinnosti mají stejnou právní povahu i účinky. Ostatně obsahově jednotlivé akty vlády mohou být (a některé skutečně jsou) v tomto směru smíšené, neboť zahrnují jak omezení práv, tak uložení povinností. 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. Opět proto v podstatě platí, co bylo uvedeno o rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu (bod 21. an. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, resp. též odlišné stanovisko). Ani v tomto případě není tedy akt vlády přezkoumatelný v ústavním, natož ve správním soudnictví, oprávněním přezkumu disponuje toliko Poslanecká sněmovna.

6. Jestliže úst. zákon o bezpečnosti 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 omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají, nutně to neznamena, že obojí musí být obsaženo v jednom aktu. Tak se to kupř. stalo v případě nouzových stavů vyhlášených v minulosti.² Naopak se zdá vhodnější (operativnější), pokud vláda omezení základních práv a uložení zvláštních povinností provede jiným (samostatným aktem). V průběhu nouzového stavu totiž může docházet – s ohledem na změnu situace, resp. intenzity krizového stavu – k modifikaci omezení práv a ukládání povinností. Vláda tak může opět samostatným aktem pozměnit rozsah omezení a uložených povinností, a to jak ve směru určitého uvolnění, tak (potřebného) zpřísnění. Jinou otázkou se ovšem jeví, zda je přijatelné, aby vláda měnila rozsah omezení a ukládané povinnosti téměř každý den, aniž to adekvátně zveřejní (k tomu srov. též bod 31. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20), o absenci (alespoň stručného) odůvodnění ani nemluvě.

V Brně dne 5. května 2020

Vladimír Sládeček v. r.

¹ K tomu srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 485/98 a I. ÚS 22/99. Srov. též FILIP, J. Poznámky pod čarou jako problém legislativy a judikatury. Právní zpravodaj, 1999, č. 0.

² Srov. např. rozhodnutí vlády ze dne 2. 4. 2006, vyhlášené pod č. 121/2006 Sb., rozhodnutí vlády ze dne 24. 1. 2007, vyhlášené pod č. 11/2007 Sb., a rozhodnutí vlády ze dne 2. 6. 2013, vyhlášené pod č. 140/2013 Sb.