

Česká republika
USNESENÍ
Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj), Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti **P. T.**, zastoupené Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti usnesení vlády ze dne 12. 3. 2020 č. 194, o vyhlášení nouzového stavu, zveřejněnému pod č. 69/2020 Sb., usnesení vlády ze dne 18. 3. 2020 č. 247, o přijetí krizového opatření, zveřejněnému pod č. 106/2020 Sb. a proti mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 30. 3. 2020 č. j. MZDR 13894/2020-1/MIN/KAN, za účasti vlády a Ministerstva zdravotnictví jako účastníků řízení, **takto:**

Ústavní stížnost se odmítá.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení předmětu řízení

1. Stěžovatelka se ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 30. 3. 2020 a doplněnou podáními ze dne 31. 3. 2020 a 2. 4. 2020 domáhá zrušení usnesení vlády ze dne 12. 3. 2020 č. 194, o vyhlášení nouzového stavu, zveřejněného pod č. 69/2020 Sb. (dále jen „usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu“), usnesení vlády ze dne 18. 3. 2020 č. 247, o přijetí krizového opatření, zveřejněného pod č. 106/2020 Sb., (dále jen „usnesení vlády o přijetí krizového opatření“) a mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 30. 3. 2020 č. j. MZDR 13894/2020-1/MIN/KAN (dále jen „mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví“). Stěžovatelka je přesvědčena, že v důsledku vyhlášení nouzového stavu a navazujících opatření vydaných z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaného jako SARS CoV-2) na území České republiky došlo k porušení jejích ústavně zaručených práv zakotvených v čl. 10, čl. 14 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Stěžovatelka dále navrhuje, aby Ústavní soud zakázal Ministerstvu zdravotnictví pokračovat v porušování jejích práv a svobod zaručených ústavním pořádkem vydáváním mimořádných opatření, k nimž Ministerstvo zdravotnictví nemá zákonné zmocnění a kterými jsou překračovány limity zákona a ústavního pořádku. S ohledem na své osobní a majetkové poměry stěžovatelka požaduje přiznání nároků na náhradu nákladů právního zastoupení v řízení před Ústavním soudem podle § 83 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), a kvůli naléhavosti předmětného podání požaduje jeho přednostní projednání. Stěžovatelka konečně navrhuje, aby Ústavní soud stanovil vykonatelnost zrušujícího nálezu s odstupem jednoho dne od doručení nálezu účastníkům řízení, aby vláda měla přiměřený časový prostor pro eventuální přijetí nových krizových opatření.

II. Obsah napadených právních aktů

3. Dne 12. 3. 2020 vyhlásila vláda podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti České republiky“) nouzový stav z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaného jako SARS CoV-2). V předmětném usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu vláda uvedla, že nouzový stav vyhláší od 14:00 hodin dne 12. 3. 2020 na dobu 30 dnů a zároveň nařizuje pro řešení vzniklé krizové situace krizová opatření [podle § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „krizový zákon“)], která stanoví samostatným usnesením. Vláda usnesením ze dne 9. 4. 2020 č. 396, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, zveřejněného pod č. 156/2020 Sb., prodloužila podle čl. 6 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky (na základě souhlasu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky uděleného jejím usnesením ze dne 7. 4. 2020 č. 1012) nouzový stav do 30. 4. 2020. Současně stanovila, že veškerá opatření přijatá z důvodu nouzového stavu, která jsou platná ke dni přijetí citovaného usnesení vlády, zůstávají nadále v platnosti v rozsahu, v jakém byla přijata. 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.

4. Dne 18. 3. 2020 v návaznosti na usnesení o vyhlášení nouzového stavu vláda vydala usnesení o přijetí krizového opatření podle § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona. Uvedeným usnesením vláda: pod bodem I. zakázala s účinností ode dne 19. 3. 2020 od 00:00 hodin všem osobám pohyb a pobyt na všech místech mimo bydliště bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa), pod bodem II. nařídila všem osobám, které mají výjimku pro přeshraniční pracovníky (pendlery) omezit pohyb na území České republiky na nezbytně nutné potřeby, přičemž dále konstatovala, že výjimky podle usnesení vlády ze dne 15. 3. 2020 č. 215 podle tam uvedených bodů a) až d) se na tyto osoby nevztahují, pod bodem III. upozornila, že na osoby uvedené v bodě II. napadeného usnesení platí všechna opatření vyplývající ze všech dalších usnesení, pod bodem IV. nařídila všem osobám uvedeným v bodě II. napadeného usnesení (pendleři) strpět při přechodu státní hranice provedení kontroly příznaků infekčního onemocnění a budou-li zjištěny, poskytnout zdravotnickým pracovníkům při provedení odběru biologického vzorku potřebnou součinnost. Vláda usnesením ze dne 30. 3. 2020 č. 334, o přijetí krizového opatření, zveřejněného pod č. 142/2020 Sb., mimo jiné pod bodem IV. část 3. zrušila body II. až IV. usnesení vlády o přijetí krizového opatření; následně vláda usnesením ze dne 6. 4. 2020 č. 394, k informování o změně krizového opatření, zveřejněného pod č. 153/2020 Sb., informovala, že dne 30. 3. 2020 rozhodla usnesením č. 347 o zrušení bodu I. usnesení vlády o přijetí krizového opatření, a to s účinností od 31. 3. 2020.

5. Dne 30. 3. 2020 Ministerstvo zdravotnictví jako správní úřad příslušný podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), postupem podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 stejného zákona zakázalo mimořádným opatřením všem osobám s účinností od 31. 3. 2020 pohyb a pobyt na všech místech mimo bydliště bez tam demonstrativně uvedených ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa), a

to s tam uvedenými výjimkami (děti do dvou let věku a řidiči motorových vozidel, jsou-li sami v uzavřeném vozidle). V odůvodnění mimořádného opatření je uvedeno, že bylo vydáno v souvislosti s nepříznivým vývojem epidemiologické situace s cílem zamezit další šíření onemocnění COVID-19 cestou používání zábran proti šíření tzv. kapénkové infekce přenášené od jejího nositele vzduchem. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví bylo s platností (a s okamžitou účinností) ode dne 9. 4. 2020 zrušeno mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 9. 4. 2020 č. j. MZDR 15757/2020-2MIN/KAN. Obsahově je citované mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví téměř shodné se zrušeným mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví; doplněny byly další výjimky z plošného zákazu pohybu a pobytu na všech místech mimo bydliště bez ochranných prostředků, a to řidičů ve veřejné dopravě, kteří jsou sami v uzavřené kabině oddělené od prostoru určeného pro přepravu osob, osob se závažnými poruchami autistického spektra a osob v uzavřeném vozidle, jsou-li všichni členy společné domácnosti.

III. Argumentace stěžovatelky

6. Stěžovatelka v ústavní stížnosti poukazuje na nepřipustnost ponechání moci výkonné bez kontroly v situaci, ve které jsou zjevně nepřiměřeně využívána opatření, ohrožující samu podstatu demokracie a právního státu. Stěžovatelka je přesvědčena, že její základní práva byla porušena v důsledku chaoticky vydávaných opatření, jež byla přijata bez respektování příslušných procedur a řádného odůvodnění.

7. Stěžovatelka v obsáhlém podání v první řadě poukazuje na to, že nouzový stav nebyl vyhlášen v souladu s čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, neboť usnesení vlády o jeho vyhlášení neobsahuje vymezení, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou omezují, které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Vyhlášení nouzového stavu nadto nebylo přezkoumáno Poslaneckou sněmovnou, přestože tomu nic nebránilo. Následně argumentuje tím, že napadená opatření vlády jsou podle stěžovatelky protiústavní, jelikož nebyla založena na doporučení Komise pro řešení výskytu závažných infekčních onemocnění v České republice a byla vydána bez koordinace s Ústředním krizovým štábem. Konečně zdůrazňuje, že napadená opatření nebyla dostatečně odůvodněna. Podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí opatření obecné povahy (za něž stěžovatelka všechny napadené akty považuje) obsahovat odůvodnění, v němž je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a výkladu právních předpisů.

8. Stěžovatelka následně podání rozšířila o návrh na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví, neboť předcházející svévolný postup vlády, která v důsledku toho, že se stěžovatelka obrátila na Ústavní soud, „zrušila původně napadené opatření a toto bylo s účinností od 31. 3. 2020 nahrazeno takřka totožným opatřením ministerstva zdravotnictví“, a to „s cílem znemožnit osobám, které jsou napadenými opatřeními dotčeny, domáhat se náhrady škody podle § 36 krizového zákona“. Podle stěžovatelky se jedná o zjevné obcházení práva. Uvádí, že „[P]odobný postup byl zvolen také u napadeného povinného nošení roušek.“, aniž by dále organicky (přehledně a jasně) argumentovala ve vztahu k napadenému mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví (tj. ze dne 30. 3. 2020 č. j. MZDR 13894/2020-1/MIN/KAN).

9. Podáním doručeným Ústavnímu soudu dne 2. 4. 2020 stěžovatelka uvedla souhrnně návrh na zrušení usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu, usnesení vlády o přijetí krizového opatření a mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví. Kvůli naléhavosti předmětného podání požaduje jeho přednostní projednání, navrhuje, aby Ústavní soud stanovil vykonatelnost zrušujícího nálezu s odstupem jednoho dne od doručení nálezu účastníkům řízení, aby vláda měla přiměřený časový prostor pro eventuální přijetí nových krizových opatření a zakázal Ministerstvu zdravotnictví pokračovat v porušování jejich práv a svobod zaručených ústavním pořádkem vydáváním mimořádných opatření.

IV. Předpoklady řízení před Ústavním soudem

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

11. Stěžovatelka se domáhá, aby Ústavní soud její ústavní stížnost projednal přednostně a s nejvyšším urychlením jako naléhavý návrh ve smyslu § 39 zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud tak učinil fakticky a věc pro její naléhavost přednostně projednal.

12. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda byly naplněny předpoklady 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 stěžovatelka domáhá. Ústavní soud nicméně konstatuje, že odůvodnění ústavní stížnosti a její doplnění obsahují argumentaci v lepším případě nejasnou a nepřehlednou, resp. zřetelnou ústavněprávní argumentaci lze zde nalézt obtížně. Stěžovatelka se argumentačně často opírá o sdělení, názory a diskusi ve veřejném prostředí, připomíná zpravodajství či (ne)doporučení WHO, ba dokonce se dovolává průběhu a zkušeností z velkých epidemií v minulosti. Dále Ústavní soud posuzoval, zda je příslušný k projednání návrhu, zda je stěžovatelka osobou oprávněnou k podání návrhu a zda je návrh přípustný.

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

IV. 1 Usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu

14. Právní povahou rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu se Ústavní soud zevrubně zabýval již v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 a dospěl zejména k následujícím závěrům (v podrobnostech se odkazuje na citované usnesení).

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

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

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

18. Vyhlášení nouzového stavu vládou primárně představuje akt aplikace ústavního práva, který má normativní důsledky, neboť aktivizuje hypotézy norem obsažených v některých zákonech. Jde o mimořádný, specifický ústavní akt vydaný za situace, kdy existuje nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožuje životy a zdraví. Ústavní soud nemá Ústavou ani zákonem o Ústavním soudu stanovenou pravomoc takové rozhodnutí vlády přezkoumávat, Ústava nebyla v souvislosti s přijetím ústavního zákona o bezpečnosti České republiky nijak modifikována. Rozhodnutí o nouzovém stavu je však - jako ústavní akt - oprávněna přezkoumat Poslanecká sněmovna (jde vlastně o politickou kontrolu v mimořádné situaci), která je může i zrušit. Existuje tedy relevantní parlamentní kontrola, která ostatně koresponduje i obecně konstrukci odpovědnosti vlády podle čl. 68 odst. 1 Ústavy.

19. Postup vlády, která nejprve vydala samostatné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a následně stanovila konkrétní krizová opatření, jimiž byla implicitně omezena

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

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

21. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud návrh na ústavněprávní přezkum usnesení samotného rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu odmítl jako návrh, k jehož projednání není příslušný.

IV. 2 Usnesení vlády o přijetí krizového opatření

22. Napadené usnesení o přijetí krizového opatření zakazuje všem osobám pohyb a pobyt na všech místech mimo bydliště bez ochranných prostředků dýchacích cest, omezuje pohyb osob, které mají výjimku pro přeshraniční pracovníky (pendlery) na území České republiky (se stanovenými výjimkami), připomíná jim všechna opatření vyplývající z dalších opatření a konečně stanoví jim povinnost strpět při přechodu státní hranice provedení kontroly a v případě zjištěných příznaků infekčního onemocnění poskytovat součinnost. K vydání napadeného usnesení 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.

23. Právní povahou rozhodnutí vlády o přijetí krizového opatření se Ústavní soud naposledy zevrubně zabýval v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/20 a dospěl zejména k následujícím závěrům (v podrobnostech se odkazuje na citované usnesení).

24. 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 nikoliv 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

25. 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.

26. 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 které 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, protože 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.

27. 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. Napadené rozhodnutí vlády, jež bylo vydáno podle § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona a jehož obsah byl stručně shrnut výše, stanovilo omezení svobody pohybu a pobytu osob bez ochranných prostředků dýchacích cest, pohybu osob, které mají výjimku pro přeshraniční pracovníky (pendlerů), jakož i jiné jejich povinnosti. Část těchto povinností a omezení dopadala na všechny osoby 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 napadené rozhodnutí vlády bylo stejně jako zákon vyhlášeno ve Sbírce zákonů. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že toto rozhodnutí vlády bylo právním předpisem (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/99).

28. Ze stejných důvodů Ústavní soud zároveň nepřisvědčil tvrzení stěžovatelky, 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. nález sp. zn. IV. ÚS 2087/07), aniž by tak bylo nutné činit prostřednictvím individuálních právních aktů vydaných zvlášť vůči každému jednotlivému adresátovi, na něž se má toto opatření vztahovat, což by v mnoha případech nebylo fakticky možné.

29. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí vlády mělo povahu právního předpisu *sui generis*, Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu na jeho zrušení, avšak pouze v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu. Stěžovatelka by mohla podle § 64 odst. 2 písm. d) a § 74 zákona o Ústavním soudu podat návrh na zrušení napadeného rozhodnutí vlády, respektive – s ohledem na to, že již je zrušeno – na vyslovení jeho neústavnosti (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 15/17), jen společně s ústavní stížností proti pravomocnému rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci do jejich ústavně zaručených základních práv a svobod, jestliže jejich uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Jen v případě podání takovéto ústavní stížnosti by bylo možné přezkoumat, zda stěžovatelkou namítaný zákaz pohybu a pobytu a stanovení povinností všem a pendlerům *sub species* (s příslušnými výjimkami) 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. Žádné takovéto rozhodnutí nebo jiný zásah ale stěžovatelka nenapadá. Pokud se tedy stěžovatelka ústavní stížností domáhala přímo zrušení napadeného rozhodnutí vlády, jde o návrh na zrušení jiného právního předpisu, k němuž stěžovatelka bez splnění podmínek podle § 64 odst. 2 písm. d) a § 74 zákona o Ústavním soudu zjevně nebyla oprávněna.

30. Proto Ústavní soud návrh na zrušení krizového stavu odmítl jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným.

IV. 3 Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví

31. Také v případě mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví, které stěžovatelka požaduje zrušit pro neústavnost, se Ústavní soud musel nejprve zabývat jeho právní povahou, resp. tím, o jakou formu činnosti veřejné správy ve věci jde. V obecné rovině připadají v úvahu tři varianty: 1) správní rozhodnutí, 2) opatření obecné povahy, 3) jiný právní předpis ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Ústavní soud se zabýval povahou napadeného aktu z hledisek formálních i materiálních.

32. Ministerstvo zdravotnictví jako ústřední orgán státní správy na úseku ochrany veřejného zdraví nařizuje podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku, jakož i mimořádná opatření k ochraně zdraví fyzických osob, při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech, pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů. V návěti napadeného právního aktu je kromě odkazu na § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví rovněž uvedeno, že k nařízení mimořádného opatření došlo postupem podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví.

33. Podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví se mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejich vzniku rozumí „*zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*“. Jde o určitou „zbytkovou“ kategorii, která není blíže vymezena, resp. omezena. V zásadě proto může jít o jakoukoliv epidemiologicky rizikovou činnost, bude-li její zákaz či nařízení respektovat kautely plynoucí z ústavního pořádku.

34. Napadené mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví dopadá nikoliv na individuálně (jmenovitě) určený okruh adresátů, nýbrž na okruh adresátů vymezených genericky (druhově), když je jeho osobní působnost vztažena na všechny osoby s výjimkou dětí do dvou let a řidičů motorových vozidel, jsou-li sami v uzavřeném vozidle.

35. Podle § 67 odst. 1 správního řádu se správním rozhodnutím v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby, popř. se v určité věci prohlašuje, zda taková osoba práva má anebo nemá, popř. v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Obdobně je správní rozhodnutí coby správní akt *sensu stricto* chápán i právní naukou, která vyžaduje, aby šlo o jednostranný správní úkon vykonavatele veřejné správy, kterým se v konkrétní věci řeší právní poměry konkrétních (zásadně jmenovitě určených) osob (Staša, J. In Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 193-194). Za správní akt *sensu stricto* (správní rozhodnutí) lze tedy považovat jen takový správní akt, který se týká konkrétní (jedinečné) věci a současně individuálně určených adresátů (Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 117; Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 153-154). Tento znak jedinečnosti, resp. jmenovitěho určení osob však nebyl v případě napadeného mimořádného opatření naplněn, jelikož v předmětném právním aktu došlo k vymezení jeho adresátů druhově (genericky). Toto mimořádné nenaplnuje ani základní formální náležitosti správního rozhodnutí stanovené v § 68 správního řádu. Nejde proto o správní rozhodnutí ani ve formálním, ani v materiálním slova smyslu.

36. Následně se Ústavní soud zabýval tím, zda napadený právní akt představuje opatření obecné povahy. Skutečnost, že právní akt nese v názvu slovo „opatření“, ještě sama o sobě nevede k závěru, že je opatřením obecné povahy. Proto, aby o opatření obecné povahy skutečně mohlo jít, musí být naplněny jeho pojmové znaky v podobě konkrétnosti předmětu a obecnosti adresátů (nálezn sp. zn. IV. ÚS 2087/07). Současně nelze pominout, že předmětnému aktu přiznává právní formu opatření obecné povahy přímo zákonná norma obsažená v § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví (nadepsaného „Opatření obecné povahy“), jenž v odst. 2 větě první stanoví, že „... *opatření orgánu ochrany veřejného zdraví ... na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění, ... podle § 80 odst. 1 písm. g) ..., která se týkají obecně vymezeného okruhu adresátů ..., vydá příslušný orgán ochrany veřejného zdraví jako opatření obecné povahy*“. Je-li danému právnímu aktu v § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví přiznána konkrétní právní forma, je formální znak opatření obecné povahy naplněn.

37. Institut opatření obecné povahy, v obecné rovině upravený v § 171 a násl. správního řádu, není v právním řádu pozitivně legálně definován. Správní řád coby *lex generalis* obsahuje pouze negativní legální definici, podle níž opatření obecné povahy není právním předpisem ani správním rozhodnutím (§ 171 *in fine* správního řádu). Opatření obecné povahy bývá naukou správního práva zpravidla zařazováno mezi tzv. smíšené správní akty (Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 182; Sládeček, V. *Obecné správní právo. 4. vyd.* Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 164; Hejč, D., Bahýľová, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 23 an.). Také Ústavní soud již v minulosti charakterizoval opatření obecné povahy (srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 14/07).

38. Napadený akt představuje podle názoru Ústavního soudu opatření obecné povahy, a to i z materiálního hlediska. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví totiž naplňuje všechny znaky opatření obecné povahy, konkrétně: 1) vnější závaznost, 2) obecné, resp. druhové (generické) vymezení adresátů, 3) konkrétnost předmětu regulace, 4) absenci přidělení jiné formy nebo vyloučení postupu podle části šesté správního řádu (viz Hejč, D., Bahýľová, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 23 an.). Všechny tyto znaky jsou v případě napadeného právního aktu bezesbýtku naplněny. O opatření obecné povahy přitom jde i tehdy, jsou-li výše uvedené pojmové znaky naplněny, aniž by byl právní akt jako opatření obecné povahy výslovně označen.

39. S ohledem na výše uvedený závěr proto nebylo nutné se blíže věnovat otázce, zda jde o jiný právní předpis ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky. To platí tím spíše, nebylo-li Ministerstvo zdravotnictví k přijetí právního předpisu coby pramene práva ve formálním slova smyslu zcela jednoznačně a výslovně zmocněno (čl. 79 odst. 3 Ústavy).

40. Kompetence Ústavního soudu jsou na ústavní úrovni taxativním způsobem vymezeny v čl. 87 Ústavy. Pravomoc a příslušnost Ústavního soudu je základní procesní podmínkou řízení před Ústavním soudem. I pro Ústavní soud coby orgán ochrany ústavnosti (srov. nálezn ze dne 29. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 52/10) totiž platí ústavní příkaz, že státní moc lze uplatňovat jen způsobem a v mezích stanovených zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy). Přezkoumávat zákonnost opatření obecné povahy, resp. pro jejich nezákonnost a porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky je rušit, jak stěžovatelka požaduje v ústavní stížnosti, Ústavnímu soudu nepřisluší [viz čl. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním

soudu]. Přezkoumání a případné zrušení opatření obecné povahy přísluší podle § 4 odst. 2 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), výlučně soudům ve správním soudnictví, a to v řízení podle § 101a a n. (řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) s. ř. s. Ústavní soud je s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy povinen toto rozdělení kompetencí mezi ústavní soudnictví (rušení právních předpisů) a správní soudnictví (rušení opatření obecné povahy) respektovat. K závěrům o nepřislušnosti Ústavního soudu ve věci rušení opatření obecné povahy dospívá rovněž komentářová literatura, neboť opatření obecné povahy nepředstavuje právní předpis (Filip, J. In Bahýľová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1100-1101). Opatření obecné povahy nelze považovat za opatření podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, zvláště pak tehdy, dostal-li se pojem „opatření“ do zákona o Ústavním soudu pod vlivem rakouské právní terminologie, která jím v zásadě rozuměla konstitutivní správní rozhodnutí (Filip, J. tamtéž, s. 1113).

41. S ohledem na výše uvedené je proto naplněn důvod pro odmítnutí návrhu podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu, neboť jde o návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný. Současně upozorňuje Ústavní soud i na procesní pasivitu navrhovatelky, která ani v průběhu řízení před Ústavním soudem nereagovala na zrušení napadeného právního aktu návrhem na připuštění změny původního návrhu (viz výše bod 5.).

42. Z uvedeného se podává, že i kdyby napadené opatření Ministerstva zdravotnictví nebylo zrušeno, mohl by Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu – po vyčerpání procesních prostředků ochrany práv stěžovatelek – přezkoumat a zrušit pouze rozhodnutí správních soudů rozhodujících o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Ústavní soud však z důvodu absence kompetence způsobující jeho nepřislušnost (čl. 87 odst. 1 Ústavy *argumentum a contrario*) samotné opatření obecné povahy zrušit nemůže, jak požaduje navrhovatelka v II. bodu petitu návrhu ze dne 31. 3. 2020 [jakož i v I. bodu písm. c) souhrnného návrhu ze dne 2. 4. 2020 (viz výše bod 9.)]. V důsledku vázanosti Ústavního soudu petitem návrhu pak nemůže Ústavní soud provést jeho konverzi (Filip, J. In Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 203). Posuzuje-li Ústavní soud jakýkoliv návrh na zahájení řízení, vždy je potřeba nejprve zkoumat pravomoc (příslušnost) Ústavního soudu k rozhodnutí o něm. Teprve je-li dána, je možno návrh odmítnout pro nesplnění některého z dalších předpokladů řízení (včasnost, přípustnost apod.). Nynější návrh je tedy třeba odmítnout podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu, neboť Ústavní soud není ke zrušení opatření obecné povahy příslušný.

43. Na základě shora uvedeného proto Ústavní soud v této části ústavní stížnosti odmítl jako návrh, k jehož projednání není příslušný.

44. Současně stěžovatelka dále podává návrh, a to až v podání ze dne 2. 4. 2020 pod bodem III. (srov. také body 2. a 9. tohoto usnesení), aby se Ministerstvu zdravotnictví zakázalo „pokračovat v porušování práv a svobod stěžovatelky ... vydáváním mimořádných opatření“; stěžovatelka tento návrh dále neodůvodnila. Ústavní soud není s ohledem na doktrínu soudního sebeomezení coby vůdčího principu ovládajícího ústavní soudnictví v demokratických právních státech (srov. usnesení ze dne 24. 5. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 11/16) oprávněn, a to právě z výše uvedených důvodů, takový návrh posuzovat.

Tato tvrzená (hrozící) „pochybení“ Ministerstva zdravotnictví, která navíc nelze podle názoru Ústavního soudu považovat za rozhodnutí či opatření ani za jiný zásah, nemohou být předmětem rozhodování a vůbec ne již v podobě zákazu *pro futuro*. Platná a účinná právní úprava ústavního soudnictví nezná ani tzv. *actio popularis*. To přitom platí i pro jiný zásah než rozhodnutí, přičemž zásah orgánu veřejné moci, vůči kterému ústavní stížnost směřuje, musí být individualizovaný (srov. usnesení ze dne 22. 10. 1996 sp. zn. III. ÚS 137/96, viz též Langášek, T. In Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 875). Také tato část návrhu proto musí být z důvodů uvedených výše odmítnuta jako návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný.

V. Závěr

49. Ústavní soud z výše uvedených důvodů ústavní stížnost – za použití argumentu *a maiori ad minus* – odmítl v části směřující proti usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu, jako návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný, v části směřující proti usnesení vlády o přijetí krizového opatření podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu, jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným a v části směřující proti mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu jako návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný.

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

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 12. května 2020

Pavel Rychetský, v. r.
předseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kubacká

Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka ve věci sp. zn. Pl. ÚS 11/20

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. Usnesení (v bodech 23. an.) respektuje určitý posun v posuzování povahy krizových opatření vlády, který se poprvé objevil v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/20, když plénum Ústavního soudu opět většinově konstatovalo, že „napadené rozhodnutí vlády mělo povahu právního předpisu *sui generis*, Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu na jeho zrušení, avšak pouze v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu“ (bod 29.). Ústavní soud tak výslovně neuvádí o jakou formu právního předpisu, resp. jakému druhu právního předpisu se akt vlády blíží, byť lze dovést, 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. Nicméně mi nezbyvá než setrvat na některých mých dalších závěrech obsažených v tomto odlišném stanovisku, které jsem dále rozvedl v odlišných stanoviscích ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 10/20, Pl. ÚS 13/20 a Pl. ÚS 15/20.

2. Především mám za to, že krizové opatření vlády nebylo přijato podle § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 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. zákona 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 návěti 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 vyhlásování

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.

(§ 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 zahrnou 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. srov. též mé odlišné stanovisko k tomuto usnesení). 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 neznámá, 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 12. května 2020

Vladimír Sládeček

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.

Odlišné stanovisko Vojtěcha Šimíčka, Jaromíra Jirsy, Pavla Šámala a Kateřiny Šimáčkové k výroku i odůvodnění usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/20

1. Nesouhlasíme s odmítnutím ústavní stížnosti v části brojící proti mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví z důvodu nepřislušnosti Ústavního soudu podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu.
2. Uplatňujeme proto podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu odlišné stanovisko k této části výroku i odůvodnění usnesení. Protože plénium rozhodlo o návrhu brojícímu proti třem odlišným aktům jediným výrokem a v tomto výroku neodlišilo rozdílné důvody odmítnutí, byli jsme nuceni hlasovat proti tomuto výroku jako celku, byť ve skutečnosti nesouhlasíme jen se zmíněnou částí odmítavého výroku a s – k němu se vztahující částí – odůvodnění, obsaženou v bodech 40–43. K odmítnutí této části návrhu totiž sice mělo dojít, ovšem z důvodu nepřipustnosti ústavní stížnosti, nikoliv nepřislušnosti Ústavního soudu k jejímu projednání a rozhodnutí o ní.
3. Důvod, pro který uplatňujeme tento dissent, spočívá v tom, že **se plénium za dané procesní situace zcela zbytečně, netransparentně a věcně chybně odchýlilo od některých svých rozhodnutí dřívějších, když nyní dospělo k závěru, že samotné opatření obecné povahy Ústavní soud nikdy zrušit nemůže, protože k tomu není příslušný**. Protože Ústavní soud neshledal svoji příslušnost, výslovně se již nezabýval dalšími předpoklady řízení (včasnost, přípustnost; bod 42).
4. Stejně plénium přitom v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020 – v němž se zabývalo rovněž návrhem na zrušení mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví – vycházelo z toho, že Ústavní soud by tato opatření obecné povahy přezkoumat mohl. K přezkumu prvního z těchto opatření, v době rozhodování platného, Ústavní soud nepřistoupil jen proto, že stěžovatelka nevyčerpala procesní prostředky ve správním soudnictví a dle většiny pléna stížnost současně nepřesahovala podstatně její zájmy, a byla tudíž nepřipustná (body 55–65). V části směřující proti druhému a třetímu mimořádnému opatření Ústavní soud sice odmítl ústavní stížnost pro nepřislušnost, avšak důvodem bylo, že tato opatření již nebyla platná, nikoliv přesvědčení, že by takový návrh Ústavní soud nemohl projednat nikdy (body 48–49). Tento náhled pak plénium výslovně potvrdilo v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/20 ze dne 5. 5. 2020, bodě 20, kde je dokonce přímo uvedeno, že *„přestože je Ústavní soud v obecné rovině k přezkumu opatření obecné povahy coby „opatření“ ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu příslušný, což se podává z jeho usnesení ze dne 22. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20, není příslušný in concreto tehdy, kdy napadené opatření bylo již zrušeno, neboť nemůže znovu zrušit již zrušený právní akt.“*
5. Jinými slovy vyjádřeno, Ústavní soud ani náznakem nezpochybnil svoji příslušnost věcně přezkoumat opatření obecné povahy stejného správního úřadu a naopak ji výslovně připustil. Důvody, pro které nakonec k jejich věcnému přezkumu nepřistoupil, spočívaly v tom, že stěžovatel buď nevyčerpal procesní prostředky ochrany v rámci správního soudnictví, anebo toto opatření obecné povahy již bylo zrušeno. Od tohoto postupu se nyní Ústavní soud zásadně odchýlil, když dospěl k závěru o svojí nepřislušnosti přezkoumávat a rušit opatření obecné povahy (bod 40). Pro tuto odchylku přitom nebyl dán žádný rozumný důvod: za týden od vydání posledního citovaného usnesení se vůbec nic nezměnilo, povaha všech napadených opatření obecné povahy vydaných stejným ministerstvem je totožná, rozhodovali stejní soudci Ústavního soudu a neobjevila se žádná nová argumentace.

6. Ústavní soud ostatně v (i nedávné!) minulosti opakovaně a přinejmenším implicitně připustil vlastní přezkum opatření obecné povahy. Pro stručnost odkazujeme např. na usnesení sp. zn. I. ÚS 3143/19 ze dne 28. 1. 2020, kde byla jako zjevně neopodstatněná (tzn. kvazimeritorně) odmítnuta ústavní stížnost podaná proti rozsudkům správních soudů a opatření obecné povahy hlavního města Prahy; obdobně byla odmítnuta usnesením sp. zn. I. ÚS 3913/11 ze dne 26. 4. 2012 ústavní stížnost proti opatření obecné povahy obce Doksy, usnesením ze dne I. ÚS 4175/18 ze dne 14. 8. 2019 ústavní stížnost proti Sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně, usnesením sp. zn. III. ÚS 3667/17 ze dne 10. 4. 2018 ústavní stížnost proti opatření obecné povahy – územnímu plánu obce Bratčice, přičemž možnost meritorního přezkumu opatření obecné povahy plyne i z nálezu III. ÚS 3817/17 ze dne 14. 5. 2019, jímž byla ústavní stížnost v části směřující proti opatření obecné povahy Krajského úřadu Královéhradeckého kraje odmítnuta jako nepřipustná.

7. Samozřejmě netvrdíme, že soud není oprávněn judikaturu změnit, a to včetně judikatury vlastní. Podle doktríny (Bobek, M., Kühn, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. Vydání. Praha: Auditorium, 2013, str. 120) však platí, že „*obecně nelze doporučovat změnu právního názoru skrytou, implicitní, neboť ta zneprehledňuje aplikaci práva.*“ „*Předpokladem postupu lege artis je v případě změny judikatury to, že (i) soud výslovně uvede, že jde o změnu právního názoru, který je zastáván v konstantní judikatuře soudu téhož nebo vyššího stupně, (ii) soud racionálně odůvodní, že výklad práva jím zastáváný je správný, tj. je konformnější s právním řádem jako významovým celkem než dosavadní precedenční právní názor.*“ Je nám proto velmi líto a považujeme za velmi nepatřičné, že právě Ústavní soud, který tak často (zejména) ve vztahu k obecným soudům zdůrazňuje nutnost předvídatelnosti a jednotnosti rozhodování a nutnosti pečlivě a racionálně odůvodňovat jakýkoliv judikatorní odklon a tyto případy minimalizovat, tak nyní učinil ve velmi zásadní právní otázce, přičemž tento svůj postup nejen nevysvětlil jediným slovem, nýbrž dokonce se vůči svému dříve vyslovenému právnímu názoru ani nevymezil a **tento odklon ani nepřiznal**. Přitom je zcela zjevné, že nebyly splněny vůbec žádné podmínky pro tento judikatorní obrat. Takovýto postup považujeme za neobhajitelný a bohužel se naplnilo rčení o kovářově kobyle, která chodí bosa.

8. K samotné otázce vyloučení přezkumu opatření obecné povahy Ústavním soudem uvádíme, že použitá argumentace je ryze textualistická a vede k absurdnímu závěru, že se takto uměle **vytváří jediná kategorie vrchnostenských aktů aplikace práva, které nepodléhají (alespoň potenciálnímu) přezkumu Ústavním soudem**. Jinak řečeno: Ústavní soud dospěl k řešení, kdy opatření obecné povahy jsou přezkoumatelná správními soudy, nicméně nikoliv samotným Ústavním soudem. Pokud by Ústavní soud na tomto závěru i v dalších rozhodnutích setrval, bylo by jeho důsledkem, že by se Ústavní soud sám *pro futuro* zbavil možnosti zrušit opatření obecné povahy a ponechal si pravomoc zrušit pouze rozhodnutí správních soudů, které tato opatření budou v konkrétním případě přezkoumávat. Toto řešení považujeme za neefektivní a procesně nevhodné, jelikož v konkrétním případě se může jevit důvodným zrušit nejen následná rozhodnutí správních soudů (stejně jako bude často naopak dávat smysl zrušit výhradně rozhodnutí správních soudů), nýbrž právě i samotné opatření obecné povahy, jelikož právě tímto opatřením bude docházet primárně k zásahu do základních práv.

9. V době přijímání Ústavy neznal český právní řád kategorii opatření obecné povahy, takže je pochopitelné, proč se o nich Ústava nezmiňuje. Ústavnímu soudu však Ústava svěřila kompetenci přezkoumávat rozhodnutí a jiné zásahy orgánů veřejné moci

[čl. 87 písm. d) Ústavy] i zákony a jiné právní předpisy [čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy], tedy všechny projevy veřejné moci, jimiž – či na jejichž základě – docházelo a dochází k zásahům do základních práv a svobod jednotlivce. Vytvořením podústavní kategorie a institutu opatření obecné povahy, tedy smíšeného právní aktu, stěžní mohl být zúžen Ústavou vymezený rozsah kompetencí Ústavního soudu. Rovněž relevantní ustanovení zákona o Ústavním soudu byla přijata v době, kdy právní řád institut opatření obecné povahy neznal. Je třeba ho však vykládat ústavně konformním způsobem – tedy zabývat se tím, podle jakého ustanovení mají být opatření obecné povahy přezkoumána, nikoliv v rozporu s ústavním pořádkem dovozovat, že touto kompetencí Ústavní soud nedisponuje. Buď bylo možno rozšiřujícím způsobem vyložit pojem opatření, jako to Ústavní soud učinil v usneseních Pl. ÚS 8/20 a Pl. ÚS 12/20, nebo je podřadit pod pojem rozhodnutí, jako to část z nás nabídla v disentu ve věci Pl. ÚS 8/20.

10. Rozporovaný právní názor většiny pléna nemá ani žádnou oporu v doktríně. V tomto smyslu je zcela nepřesvědčivý odkaz na názor J. Filipa v bodu 40 (Bahýľová, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1100–1101). Z něho totiž pouze plyne, že opatření obecné povahy se „*nachází mezi právním předpisem a správním rozhodnutím. K jejich přezkumu jsou příslušné soudy ve správním soudnictví.*“ S tím samozřejmě plně souhlasíme, nicméně to samo o sobě nevylučuje příslušnost Ústavního soudu. Dobře je to patrné při srovnání se správními rozhodnutími: okolnost, že něco je správní rozhodnutí, totiž nepochybně znamená možnost jeho přezkumu ve správním soudnictví, nevylučuje však ani následný přímý přezkum též Ústavním soudem. Nikoho by snad ani nenapadlo, že nemohou být Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti přezkoumatelná stavební, daňová anebo přestupková rozhodnutí. Z doktrinálních názorů proto odkazujeme na článek J. Dienstbiera, V. Derky a F. Horáka k tomuto tématu (*Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví*, Právník č. 5/2020, str. 429), kde se autoři na pravomoci a příslušnosti Ústavního soudu k přezkumu těchto opatření shodují, byť s výhradou ohledně efektivity a včasnosti tohoto přezkumu, což je však již odlišný problém.

11. Připomínáme, že podle čl. 4 Ústavy jsou základní práva pod ochranou soudní moci a její součástí je i Ústavní soud. Ústavní soud je proto povinen tohoto svého úkolu dostát a nesmí se ho zbavovat textualistickým a bohužel i velmi alibistickým výkladem zákona. Takovýto postup považujeme za nehodný Ústavního soudu coby orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Stejně jako v disentu k usnesení Pl. ÚS 8/20 proto uvádíme, že *základním atributem právního státu je soudní přezkoumatelnost všech aktů veřejné moci, které jsou způsobilé zasáhnout do základních práv fyzických a právnických osob*. Ústavní soud proto musí hledat efektivní možnosti poskytnutí soudní ochrany. Lapidárně vyjádřeno, jeho úkolem je *nacházet způsoby přezkumu těchto aktů namísto důvodů pro jeho odmítnutí*.

12. Soupis stávajících i budoucích možných opatření obecné povahy je přitom velmi rozsáhlý (od územních plánů přes dopravní značky až k rozdělení území obce na volební obvody) a nevidíme jediný rozumný důvod, pro který bychom si pro jejich přezkum měli nyní „*zavírat dveře*“. Odůvodnění usnesení pléna totiž může vést i k tomu, že budou z podzákoných právních předpisů účelově vytvářena opatření obecné povahy jen proto, aby se vyloučil přezkum Ústavním soudem.

13. Již v disentu k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 jsme přitom nabídli alternativní výklad, podle kterého s opatřeními obecné povahy, jakými jsou i opatření Ministerstva zdravotnictví, by zásadně mělo být nakládáno při jejich přezkumu u Ústavního soudu jako s rozhodnutími (s ohledem na to, že vykazují rovněž znaky individuálního právního

aktu). I pokud by mimořádné opatření bylo před rozhodnutím Ústavního soudu zrušeno, zůstává zachována možnost ústavní stížnosti vyhovět (byť „jen“) s deklarací jeho protiústavnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

14. I v projednávané věci přitom měla většina možnost odmítnout ústavní stížnost v části směřující proti mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví jako nepřípustnou. Jak se totiž i v ústavní stížnosti uvádí, nebyly vyčerpány prostředky ochrany ve správním soudnictví. K odklonu od dosavadní judikatury tak došlo zcela zbytečně.

15. Pokud bychom závěrem chtěli najít na rozporovaném právním názoru aspoň něco pozitivního, napadá nás jedině: byl vysloven „pouze“ v usnesení.

V Brně dne 12. května 2020

Vojtěch Šimíček

Jaromír Jirsa

Pavel Šámal

Kateřina Šimáčková

Odlišné stanovisko soudce Pavla Rychetského k odůvodnění usnesení Pl. ÚS 11/20

Ve věci Pl. ÚS 11/20 jsem hlasoval pro výrok, kterým byla odmítnuta ústavní stížnost proti usnesení vlády ze dne 12. 3. 2020 č. 194, o vyhlášení nouzového stavu, zveřejněnému pod č. 69/2020 Sb., usnesení vlády ze dne 18. 3. 2020 č. 247, o přijetí krizového opatření, zveřejněnému pod č. 106/2020 Sb. a proti mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 30. 3. 2020 č. j. MZDR 13894/2020-1/MIN/KAN. Nemohu se však ztotožnit s odůvodněním usnesení v části brojící proti mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví z důvodu nepřislušnosti Ústavního soudu podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu. Podle mého názoru neobstojí argumentace citovaným ustanovením zákona o Ústavním soudu, podle níž samotné opatření obecné povahy Ústavní soud nikdy zrušit nemůže, protože k tomu není příslušný. Tento závěr je v rozporu s dosavadní judikaturou Ústavního soudu a to dokonce i s nedávno přijatými rozhodnutími týkajícími se totožné problematiky v souvislosti s opatřeními v rámci tzv. koronavirové pandemie (např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 a Pl. ÚS 12/20). Odmítnutí ústavní stížnosti v této věci se proto mělo podle mého názoru i předchozí judikatury Ústavního soudu opírat o skutečnost, že v projednávané věci nebyly před podáním ústavní stížnosti stěžovatelkou vyčerpány prostředky ochrany ve správním soudnictví.

V Brně dne 13. května 2020

Pavel Rychetský

Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/20

Souhlasím s výrokem usnesení, avšak nikoli s některými částmi jeho odůvodnění:

I.

1. Předně se vymezuji vůči té části odůvodnění, jež je založena na odmítnutí ústavní stížnosti v její části napadající usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu jako návrhu, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný (část IV. 1 odůvodnění usnesení). Jelikož tu odůvodnění plně setrvává na závěrech přijatých v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, na něž i odkazuje, nezbyvá mi, než rovněž odkázat na své odlišné stanovisko k uvedenému usnesení.

II.

2. Výhrady mám i k části odůvodnění týkající se napadeného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví (část IV. 3), konkrétně k tomu, že se tu odůvodnění nijak nevypořádává s odchýlením se od právního názoru, který Ústavní soud krátce předtím vyslovil v usneseních ze dne 22. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20 a ze dne 5. 5. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 12/20. V těchto dvou předchozích usneseních totiž dospěl k závěru, že mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví coby opatření obecné povahy je „opatřením“ podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, tedy právním aktem, k jehož přezkumu v řízení o ústavní stížnosti je Ústavní soud zásadně („v obecné rovině“) příslušný (jak se podává z bodu 55 usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 a z bodu 20 usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/20), když jeho nepříslušnost byla v uvedených věcech dovozována toliko a výhradně *in concreto* jen vůči návrhu na zrušení těch mimořádných opatření, jež byla před rozhodnutím Ústavního soudu (resp. před podáním ústavní stížnosti) již zrušena a tudíž jako neplatná by nemohla být zrušena Ústavním soudem znovu. Proto také byl – ve věci sp. zn. Pl. ÚS 8/20 – návrh na zrušení dosud platného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví odmítnut pro nepřípustnost, tj. pro nevyčerpání všech procesních prostředků k ochraně práva stěžovatele (body 65 a 66 jeho odůvodnění). Kdyby tedy většina pléna rozhodovala konzistentně s nedlouho předtím přijatými usneseními v obdobných věcech, měla i v nynější věci ústavní stížnost v této části odmítnut pro nepříslušnost Ústavního soudu *stricto sensu*, tj. výlučně z důvodu, že napadené opatření Ministerstva zdravotnictví bylo již zrušeno (jak se uvádí v bodu 5 odůvodnění usnesení).

3. Oproti tomu se však nyní – tedy nehledě na posledně uvedenou skutečnost – nepříslušnost Ústavního soudu nově odvíjí od nedostatku jeho kompetence k přezkumu opatření obecné povahy (body 40 až 42). Vzhledem k tomu, že nejen v usneseních pléna sp. zn. Pl. ÚS 8/20 a Pl. ÚS 12/20 je zastáván právní názor opačný, ale rovněž náleží sp. zn. III. ÚS 3817/17 je založen na předpokladu přezkoumatelnosti opatření obecné povahy Ústavním soudem (viz jeho body 7 a 70, byť v něm takový právní názor nebyl přímo *vysloven* a byť šlo o opatření obecné povahy vydané krajským úřadem, nikoli ministerstvem), pak jakkoli bylo učiněno zadost požadavku ustanovení § 13 věty druhé *in fine* zákona o Ústavním soudu (dopadajícího na rozhodnutí přijímané na základě právního názoru, který se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu *vysloveného*

v nálezu), měla být změna právního názoru v textu usnesení „přiznána“ a důvody odklonu od právního názoru předchozího zřetelně vyjádřeny.

V Brně dne 12. května 2020

Radovan Suchánek

Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k odůvodnění usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/20

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 12. 5. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 11/20.

Vedou mne k tomu následující důvody:

1. Předmětem řízení v této věci bylo opět podání označené jako „ústavní stížnost“, nicméně nesplňující prakticky žádný z procesních předpokladů řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem podle § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu. Vzhledem k tomu, že k posouzení takového typu návrhů jsem se již vyjádřil obsáhle v odlišném stanovisku (dále jen „stanovisko“) k obdobné „ústavní stížnosti“ sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (usnesení ze dne 22. 4. 2020), tak nyní jen poukazuji na určité posuny v názoru většiny Ústavního soudu na povahu napadených právních aktů (vyhlášení nouzového stavu, krizové opatření vlády a opatření obecné povahy). Setrvávám na názoru, že Ústavní soud neměl vzhledem k novosti a neřešenosti problematiky krizových stavů postupovat případ od případu, nýbrž si měl nejdříve na základě více návrhů stanovit základní východiska a podle nich již postupovat. Právě v této oblasti vidím potřebu znovu poukázat na problémy v odůvodnění předmětného usnesení a navázat na to, co jsem již uvedl k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 a co se nyní mění v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/20.

2. Na závěru o nutnosti takový návrh odmítnout byla všeobecná shoda, nicméně důvody pro to byly odlišné a mohou mít důsledky pro další rozhodování Ústavního soudu. S argumentací v odůvodnění se v některých podstatných částech nemohu ztotožnit, neboť setrvat na ní by znamenalo ničím neodůvodněné zúžení (nikoli žádoucí sebeomezení) Ústavního soudu. Jde tak o zvláštní situaci, sice je shoda na odmítnutí, ale tato shoda se nedá promítnout do řešení příštích věcí, neboť v případě setrvání na stanovisku většiny to povede vždy k odmítnutí návrhu, zatímco v případě přehlasovaných (kde navíc nebyla jednota) to nevylučuje vyhovění věci v jiné procesní situaci.

3. Ústavní soud v předchozích usneseních alespoň zčásti „vykolíkoval hřiště“ z hlediska toho, kdo a v jaké formě (jakým procesním prostředkem) se bude na něj moci obracet a v jaké procesní formě tak bude muset učinit (každá má jiné požadavky na návrh, navrhovatele, postup řízení a důsledky rozhodnutí), nikoli však co bude moci napadnout. To je stanoveno Ústavou České republiky (dále jen „Ústava“) a Ústavní soud se jako soudní orgán ochrany ústavnosti nemůže přezkumu žádného konečného právního aktu vyhnout, je-li podle stanovených pravidel před ním napaden.

4. Oceňuji to, že se již akceptuje pojetí krizového opatření jako zvláštního ústavního aktu vydávaného na základě ústavního zmocnění. Stejně tak se již ustupuje od označení „jiný právní předpis“, neboť to neodpovídá jeho účelu. Jak jsem uvedl (sub 26 odlišného stanoviska), krizové opatření je sběrným pojmem pro vše, co musí vláda v této době činit na základě ústavního zmocnění ke zvládnutí krizové situace. Jde o určitý kompromis mezi výše uvedenými metodami. Samozřejmě to nevylučuje, že bude vláda přijímat i nařízení podle čl. 78 Ústavy, ta by ale nemohla omezovat základní práva a svobody. Vždyť ústavní zákon o bezpečnosti vůbec nevylučuje, že v době nouzového stavu nebude možné přijímat právní předpisy, 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 (právě proto je to „opatření“). 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). Je to důležité, neboť krizové opatření vlády může obsahovat vše – z hlediska pravidel přezkumu právního předpisu by pak v něm neobstály příkazy a zákazy pro individuálně určené osoby a konkrétní případy. Naopak v řízení o ústavní stížnosti nelze přímo řešit ústavnost obecně formulovaných pravidel, neboť k tomu slouží postup podle § 74 zákona o Ústavním soudu.

5. S tím pak souvisí vymezení oprávněných navrhovatelů, popř. stěžovatelů. Mělo by již být jasně řečeno, že s ohledem na procesní postupy, které jsou Ústavnímu soudu předepsány, zde přichází do úvahy buď procedura přezkumu právnosti právních předpisů, nebo procedura rozhodování o ústavních stížnostech, vždy v závislosti na tom, co krizové opatření obsahuje a která jeho část se napadá. V tomto ohledu nebylo dosaženo shody.

6. Stojím na stanovisku, že vzhledem k jejich závažnosti (obvykle jsou spojena se zásahem do základních práv a svobod), je nutno ke krizovým opatřením přistupovat jako by šlo o zákon (ve spojení s čl. 4 odst. 2 Listiny), byť zákonem nejsou. Nikoli tedy tak, že to zákon je, to je ústavně vyloučeno, neboť žádná z historie známá nouzová opatření výkonné moci náš ústavní pořádek nezná. To je však třeba stanovit z hlediska toho, kdo je může napadnout před Ústavním soudem a jak bude při jejich přezkumu Ústavní soud postupovat. Konečně, toto byl smysl rozpravy o nich v Poslanecké sněmovně při přijímání ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky v roce 1998 (dále jen „zákon o bezpečnosti“).

7. Znamená to tedy, že oprávněným navrhovatelem může být jen ten, kdo je uveden v § 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Jinak by to znamenalo, že takový návrh by nemohl podat prezident republiky jako hlava státu (v krizové situaci nebo jejím zneužití). Stejně tak by to mělo platit pro skupinu poslanců nebo senátorů. V případě poslanců již proto, že nyní nepůjde o politické rozhodnutí (to již mohlo být učiněno podle čl. 6 odst. 2 nebo 3 ústavního zákona o bezpečnosti – viz k tomu bod 16 odlišného stanoviska k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20), nýbrž o ochranu ústavnosti. Zde není třeba většinového rozhodnutí Poslanecké sněmovny (čl. 6 a čl. 39 odst. 2 Ústavy) o podání návrhu k přezkumu krizového opatření, ale současně jde o zásadní věc. Totéž se týká požadavku na počet podpisů ve skupině senátorů, když Senát sám v případě vyhlášení nouzové stavu může vystupovat podle čl. 11 písm. a) ústavního zákona o bezpečnosti jen v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny.

8. Zcela zásadní dopad by proto měl doslovný výklad zpočátku Ústavním soudem používaného pojmu „jiný právní předpis“ v případě obecných soudů. Znamenalo by to nepřijatelný závěr, že rozhodování obecných soudů na základě krizového zákona by mohlo mít jiný dopad v každém okrese, neboť jako jiný právní předpis by si každý okresní soud nebo krajský soud v správním soudnictví mohl „zákonnost“ krizového opatření vlády podle čl. 95 odst. 1 Ústavy posoudit sám, aniž by se musel obracet na Ústavní soud podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Mohlo by tak existovat teoreticky více jak 80 podob nouzového stavu (jejich právního pojetí a důsledků pro jednotlivce). Konečně náznak problému jsme mohli nedávno vidět u Městského soudu v Praze.

9. V případě, že by jedinec prokázal, že krizové opatření vlády je adresováno přímo jemu, mohl by proti takovému zásahu podat ústavní stížnost spojenou podle § 74 s návrhem na zrušení příslušné části krizového opatření. Proto by tímto zpřísněním nebylo jeho postavení nijak dotčeno.

10. S právě uvedeným souvisí nejspornější část usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/20. Nesouhlasím se závěrem většiny, že v případě napadení mimořádného obecného opatření Ministerstva zdravotnictví se jedná o návrh, k jehož projednání je *a limine fori* Ústavní soud nepřislušný podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu (bylo-li to tak ovšem vůbec míněno).

11. I když je třeba tento závěr chápat spíš jako nepřesné vyjádření požadavku, aby se k Ústavnímu soudu problematika opatření obecné povahy dostávala až poté, co bude využito řízení podle § 101a a násl. soudního řádu správního, lze to chápat i tak, že Ústavní soud se ústavností či zákonností zabývat nemůže. To by odporovalo právnímu názoru vyjádřenému v nálezu ze dne 19. 5. 2019 sp. zn. III. ÚS 3817/17 (bod 65 odůvodnění nálezu), ve kterém bylo rozhodováno kromě soudních rozhodnutí i o možnosti přezkumu opatření obecné povahy v podobě územního plánu obce. Současně však (jako soudce zpravodaj v této věci) jsem přesvědčen o tom, že musí jít o výjimečné situace. Jinak řečeno, pravidlem bude, že opatření obecné povahy budou předmětem řízení před správními soudy a teprve následně bude ústavnost, popř. zákonnost (jako tomu bylo v uvedeném nálezu sp. zn. III. ÚS 3817/17) předmětem přezkumu Ústavním soudem již s ohledem na to, že jde o možný zásah do práva na samosprávu podle čl. 101 odst. 4 ve spojení s čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy.

12. Tím není vyloučeno, že před Ústavním soudem nemůže být napadeno opatření obecné povahy, aniž bude využita cesta správního soudnictví. Vzhledem k principu subsidiarity to však bude možné jen výjimečně, a to ve dvou ohledech.

13. Za prvé, nelze napadnout např. územní plán obce přímo, nýbrž jen prostřednictvím na jeho základě vydaného správního aktu, obdobně jako je tomu v případě napadení právního předpisu akcesorickým návrhem podle § 74 zákona o Ústavním soudu. Jinak řečeno, namísto incidenční žaloby k správnímu soudu spojené s návrhem na přezkum opatření obecné povahy, a teprve poté k Ústavnímu soudu proti jeho pravomocnému rozhodnutí, bude ústavní stížnost podána přímo proti správnímu aktu a bude spojená s návrhem na přezkum opatření obecné povahy. Samozřejmě pak stěžovatel ponese všechna rizika s tím spjatá, tedy na prvním místě omezení přezkumu Ústavním soudem na posouzení zásahu do ústavně zaručených práv a svobod, nikoli na porušení podústavního práva. Toto omezení nebude platit jen pro tzv. ústavní komunální stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, kde se územním samosprávným celkům poskytuje ochrana i proti nezákonnému zásahu.

14. Za druhé, i v takovém případě bude nutno splnit podmínku § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Tedy stěžovatel bude muset prokázat, že jeho konkrétní případ aplikace opatření obecné povahy svým významem podstatně přesahuje jeho osobní zájem. V takovém případě nevyčerpání cesty správního soudnictví nebude procesní překážkou (nepřípustností). Nesouhlasím proto v této souvislosti s představou, že lze napadnout přímo samotné opatření obecné povahy s pominutím aktu jeho aplikace.

15. Ustanovení § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu představuje výjimku z nepřijatelnosti, a to právě proto, že předmětem ústavní stížnosti nemůže být obecný akt, nýbrž akt individuální aplikace práva. Jinak by tato podmínka „podstatného přesahu“ byla zpravidla splněna právě z důvodu obecnosti, tedy dopadu na široký okruh adresátů, popř. případů. Tím bychom dospěli od výjimky k pravidlu.

16. Platí tedy totéž, co v případě napadení právních předpisů ústavní stížností spojenou s akcesorickým návrhem podle § 74 zákona o Ústavním soudu. I zde lze konstatovat, že toto ustanovení „nelze vykládat tak, jako by umožňovalo skrytě podání ústavní stížnosti přímo proti zákonu, ze kterého přímo plyne bez nějakého rozhodnutí zásah do základních práv a svobod (pokud by vůbec taková situace u nás mohla nastat). Vylučuje to ustanovení § 64 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu, podle kterého může zákon z hlediska ústavnosti napadnout pouze ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 téhož zákona. Tím je přímý útok na zákon fyzickou nebo právnickou osobou vyloučen“ (viz Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2. vyd., C. H. Beck, Praha 2007, s. 579). Přitom zde ani nevstupuji do problematiky vztahů mezi opatřeními obecné povahy – např. zásady územního rozvoje kraje jsou východiskem pro územní plány, popř. regulační plány (viz na příkladu zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje usnesení ze dne 27. 8. 2019 sp. zn. IV. ÚS 2682/19), navíc rozhodování o nich (mimo odborné a právní stránky) je též součástí politického rozhodování orgánů územní samosprávy a není úkolem soudů určovat, kde má co stát nebo vést.

17. Znovu proto opakuji, že nelze přenášet řešení a judikáty z jiných států na pole rozhodování Ústavního soudu v České republice. Rozlišuje-li důsledně náš zákonodárce předmět řízení ve věcech právních předpisů a ústavních stížností, nelze se dovolávat judikátů ze států, kde lze ústavní stížností napadnout přímo i právní předpisy. Bohužel, toto se opakovaně děje, což pak vede i k obraně naší právní úpravy jako v usnesení sp. zn. Pl. ÚS11/20, ovšem způsobem, který překračuje hranice kompetencí Ústavního soudu, ale tentokrát z opačné strany. Mysleme proto na ony dva pověstné tahy dopředu (viz bod 5 odlišného stanoviska) a nelamte věci přes koleno; opatření obecné povahy není ani individuální právní akt, ani právní předpis (viz pro vymezení kompetencí Ústavního soudu Bahýľová, L. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1100-1103), i když se to právě teď někomu nehodí. Nenechme se mást tím, že nyní napadaná opatření obecné povahy mají obvykle jednu stránku zdánlivě jednoduchého textu, jako v posuzované věci. Totéž by bylo přece nutno uplatnit i v případě mnohastrankových komplikovaných opatření obecné povahy na úseku stavebního práva ve věcech, kde lze obtížně rozlišit odborný (inženýrský), právní a politický aspekt a ve kterých se nedaří dosáhnout uspokojivého řešení po dlouhá desetiletí (srov. již zmíněné usnesení sp. zn. IV. ÚS 2682/19, jehož předmětem byly, byť jen nepřímo Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje).

V Brně dne 12. května 2020

Jan Filip