

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

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka (soudce zpravodaj), Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatelek **E. L. Z.** a **Mgr. V. Z., Ph.D.**, zastoupené advokátem Mgr. Davidem Zahumenským, sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno o ústavní stížnosti proti mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 10. 3. 2020 č. j. MZDR 10676/2020-1/MIN/KAN a zásahu Ministerstva zdravotnictví a vlády do jejich práv, za účasti **Ministerstva zdravotnictví** a **vlády** jako účastníků řízení, takto:

**Ústavní stížnost se odmítá.**

Odůvodnění:

**I.**

**Skutkové okolnosti případu**

1. Stěžovatelky se návrhem ze dne 1. 4. 2020 označeným jako „*ústavní stížnost směřující proti zásahům do práva na ochranu soukromého a rodinného života a práva na zdraví*“ domáhají zrušení shora uvedeného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví pro jeho protiústavnost. Spolu s tím brojí i proti údajnému zásahu vlády a Ministerstva zdravotnictví do svých ústavně zaručených práv spočívajícím v „*nesplnění pozitivních závazků při ochraně zdraví obyvatel a předcházení vzniku epidemii ze strany orgánů státu*“, resp. v tom, že tyto orgány „*porušily své povinnosti při předcházení epidemiím, jakož i zajištění řádného řízení a koordinace veřejné správy v souvislosti s pandemií Covid-19*“, pročež požadují, aby Ústavní soud těmto orgánům zakázal pokračovat v tomto porušování jejich základních práv.

2. Dne 10. 3. 2020 vydalo Ministerstvo zdravotnictví postupem dle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), mimořádné opatření č. j. MZDR 10676/2020-1/MIN/KAN, k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2. Toto mimořádné opatření s účinností k 11. 3. 2020 zakázalo osobní přítomnost žáků a studentů na základním, středním a vyšším odborném vzdělávání ve školách a školských zařízeních podle zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, stejně jako osobní přítomnost studentů na studiu na vysoké škole podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů.

3. Z důvodu spočívajícím v ochraně zdraví obyvatel před rozšířením nemoci COVID-19 vyhlásila vláda dne 12. 3. 2020 na základě čl. 5 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., nouzový stav pro celé území státu, a to po dobu 30 dnů od jeho vyhlášení. Téhož dne bylo vydáno usnesení vlády o přijetí krizového opatření, vyhlášené pod č. 74/2020 Sb., jehož čl. II stanovil, že se „ruší mimořádné opatření obecné povahy ze dne 10. března 2020, č. j. MZDR 10676/2020-1/MIN/KAN, uplynutím dne 12. března 2020“. Napadené mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví tedy bylo s účinností od 13. 3. 2020 zrušeno a problematika zákazu osobní účasti žáků a studentů na výuce na základních, středních, vyšších odborných a vysokých školách byla nově upravena čl. I téhož usnesení vlády. I usnesení vlády č. 74/2020 Sb. bylo následně zrušeno, a to usnesením vlády o zrušení krizového opatření, vyhlášeném pod č. 178/2020 Sb., s účinností k 20. 4. 2020.

4. Stěžovatelka V. Z. se měla dne 31. 3. 2020 podrobit ve Fakultní nemocnici Brno (dále jen „nemocnice“) plánovanému odstranění dvou pigmentových névů (znamének), určených v roce 2009 lékařem „ke sledování“. Dne 25. 3. 2020 však měla stěžovatelce telefonovat zdravotní sestra z nemocnice, která jí sdělila, že je tento plánovaný zákrok zrušen z důvodu nedostatečné kapacity zdravotníků. Postup nemocnice jí údajně nebyl blíže vysvětlen ani primářkou oddělení MUDr. P., která podle tvrzení stěžovatelky nebyla ani schopna nabídnout konkrétní náhradní termín zákroku.

## II.

### Argumentace stěžovatelek

5. Stěžovatelky mají za to, že výše popsany stav, který označují za odmítání zdravotní péče, byl způsoben opatřeními exekutivy, zejména zákazem přítomnosti žáků ve školách v důsledku napadeného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví v kombinaci s údajným porušením aktivních závazků k ochraně života a zdraví obyvatel. Dle jejich názoru má předmět ústavní stížnosti zásadní přesah nad rámec jejich vlastních zájmů, a proto by Ústavní neměl ústavní stížnost odmítnout pro nevyčerpání všech procesních prostředků ochrany práv.

6. V ústavní stížnosti stěžovatelky zdůrazňují, že zákaz přítomnosti žáků ve školách, který se coby žačky základní školy přímo dotkl stěžovatelky E. L. Z., byl přijat ještě před vyhlášením nouzového stavu, což mimořádné opatření činí „zcela neústavní a nicotné, když bylo vydáno ve formě a způsobem, kterým jsou následně přijímána opatření, která nahrazují vládní opatření podle krizového zákona“. Podle názoru navrhovatelek došlo k porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), neboť pro přijetí tohoto mimořádného opatření neexistoval zákonný podklad. V prvé řadě je namítáno, že předmětné opatření nemohlo být vydáno s odkazem na § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví („zákaz nebo nařízení určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku“), neboť v opačném případě by šlo o „bianco zmocnění jedné osoby (ministra zdravotnictví), aby dle prakticky neomezeného uvážení rozhodovala o omezení lidských práv deseti milionů lidí, která jsou v právním státě jinak zcela nepředstavitelná“. Kromě nedostatku pravomoci Ministerstva zdravotnictví k vydání napadeného opatření stěžovatelky upozorňují rovněž na jeho nedostatečnou a nevhodnou publikaci, jakož i na absenci náležitého odůvodnění a dalších, blíže nespecifikovaných formálních požadavků, údajně vyplývajících ze zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jakož i z judikatury Ústavního soudu. Konečně je pak namítána nepřiměřenost přijatého opatření se zdůvodněním, že v době jeho vydání bylo na území České republiky potvrzeno 38 případů onemocnění SARS-

CoV-2, což je v hrubém nepoměru s epidemií sezónní chřipky, kterou podle Pandemického plánu České republiky (dále jen „pandemický plán“) onemocní zhruba pět set tisíc až jeden milion obyvatel ročně. V této nepřiměřenosti spatřují stěžovatelky porušení § 2 odst. 3 správního řádu, vztahujícího se na výkon veškeré správní činnosti.

7. Stěžovatelky se ve svém návrhu rovněž zabývaly povahou napadeného aktu. Na některých místech návrhu o tomto opatření hovoří jako o opatření obecné povahy (body 13 až 17, bod 56 návrhu), na jiných však s odkazem na závěry blíže nespecifikované analýzy označují napadené mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví za správní rozhodnutí podle správního řádu (body 18 až 22 návrhu). Ze závěru o povaze napadeného aktu jako správního rozhodnutí pak stěžovatelky ve spojení s výše uvedenými námitkami dovozují, že jde o nicotný (nulitní) akt ve smyslu § 77 správního řádu. V této souvislosti pak stěžovatelky odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2020 sp. zn. Pst 19/2019-12.

8. Vedle napadeného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví spatřují stěžovatelky zásah do svého ústavně zaručeného práva na ochranu soukromého a rodinného života, jakož i práva na ochranu zdraví v tom, že vláda postupovala v rozporu s pandemickým plánem.

9. Stěžovatelky uvedly jedenáct údajných porušení pozitivních závazků státu při předcházení epidemie onemocnění SARS-CoV-2. Zejména má jít o selhání při koordinaci poskytování zdravotních služeb a nezajištění personálních kapacit zdravotníků. Pochybení dosahující ústavněprávních rozměrů je dále spatřováno v chybějících rezervách zdravotnického materiálu, neodborném krizovém řízení na úrovni vlády (spočívajícím v údajně pozdním svolání Ústředního krizového štábu, Ústřední epidemiologické komise a nezapojení odborníků – lékařů s různými odbornostmi, právníků a ekonomů), nerespektování výsledku Auditů národní bezpečnosti z roku 2016, selhání při zajištění informovanosti obyvatel, v povinnosti zajistit péči o seniory apod. Za protiústavní pochybení účastníků řízení stěžovatelky rovněž pokládají údajně *„nepřijetí směrnic, jakým způsobem řešit situace přetížení zdravotnického systému, kterým pacientům dát přednost apod.“*. Z těchto důvodů se stěžovatelky v petitu své ústavní stížnosti vedle zrušení předmětného mimořádného opatření domáhají toho, aby Ústavní soud autoritativně určil, že vláda a Ministerstvo zdravotnictví *„porušily své povinnosti při předcházení epidemiím, jakož i řádného řízení a koordinace veřejné správy v souvislosti s pandemií Covid-19“* a v návaznosti na to zakázal vládě a Ministerstvu zdravotnictví *„pokračovat v tomto porušování základních práv stěžovatelek“*.

### III.

#### Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem a povaha napadeného aktu

10. Ústavní soud posuzoval procesní předpoklady řízení a dospěl k závěru, že jde o návrh, k jehož projednání je nepřislušný, neboť napadený právní akt byl před doručením návrhu Ústavnímu soudu zrušen čl. II usnesení vlády České republiky o přijetí krizového opatření č. 74/2020 Sb. Podle čl. 1 odst. 2 ve spojení s čl. 1 odst. 1 písm. c) rozhodnutí pléna Ústavního soudu o atrace působnosti sp. zn. Org. 24/14 ze dne 25. 3. 2014 (č. 52/2014 Sb.) o věci rozhodl v plénu.

11. Stěžovatelky ve svém podání v první řadě požadují, aby Ústavní soud zrušil pro neústavnost konkrétní právní akt Ministerstva zdravotnictví. Nejprve se proto Ústavní soud zabýval právní

povahou napadeného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví, resp. tím, o jakou formu činnosti veřejné správy ve věci jde. V obecné rovině připadají v úvahu tři varianty: 1) správní rozhodnutí, k čemuž se přiklání stěžovatelky; 2) opatření obecné povahy; 3) jiný právní předpis ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky. Ústavní soud se zabýval povahou napadeného aktu z hledisek formálních i materiálních.

12. Ministerstvo zdravotnictví jako ústřední orgán státní správy na úseku ochrany veřejného zdraví (§ 10 odst. 1 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů) nařizuje dle § 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.

13. 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.

14. 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 žáky a studenty základních, středních, vyšších odborných i vysokých škol.

15. 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 (správního orgánu), kterým se v konkrétní věci řeší právní poměry konkrétních (zásadně jmenovitě určených) osob (Stáša, 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. jmenovitého určení osob však nebyl v případě napadeného mimořádného opatření naplněn, jelikož v předmětném právním aktu došlo k vymezení jeho adresátů druhově (genericky). Toto mimořádné nenaplní ani základní formální náležitosti správního rozhodnutí stanovené v § 68 správního řádu. Nejde proto o správní rozhodnutí ani ve formálním, ani v materiálním slova smyslu.

16. 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 [nález sp. zn. IV. ÚS 2087/07 ze dne 29. 3. 2010 (N 67/56 SbNU 757)]. Současně však

nelze přehlížet ani to, že vláda tento právní akt následně označila za „mimořádné opatření obecné povahy“, a to v čl. II usnesení vlády o přijetí krizového opatření č. 74/2020 Sb., jímž došlo ke zrušení napadeného opatření. Podstatné ovšem je, 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.

17. 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.).

18. Ústavní soud již v minulosti uvedl (nález ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07), že opatření obecné povahy „představuje určité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si však činnost veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů.“ Napadený akt představuje podle názoru Ústavního soudu opatření obecné povahy, a to i z materiálního hlediska. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví 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 dle 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.

19. 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 k přijetí právního předpisu coby pramene práva ve formálním slova smyslu zcela jednoznačně a výslovně zmocněno (čl. 79 odst. 3 Ústavy).

20. Napadený právní akt, který je opatřením obecné povahy, však byl ještě před doručením ústavní stížnosti zrušen a pozbyl tak platnosti (viz výše bod 3). 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 (viz bod 55 jeho odvodnění), není příslušný *in concreto* tehdy, kdy napadené opatření bylo již zrušeno, neboť nemůže znovu zrušit již zrušený právní akt (viz body 48, 49 a 66 téhož usnesení). Ústavní stížnost je proto nezbytné v části směřující proti napadenému mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví odmítnout z důvodu nepřislušnosti

Ústavního soudu postupem podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu. V této souvislosti upozorňuje Ústavní soud i na procesní pasivitu stěžovatelek, které ani v průběhu řízení před Ústavním soudem nereagovaly na zrušení napadeného právního aktu návrhem na připuštění změny původního návrhu. V důsledku vázanosti Ústavního soudu petitum 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).

21. K tomu Ústavní soud dodává, že není jasné, jak mohlo dne 25. 3. 2020, resp. 31. 3. 2020 dojít k zásahu do ústavně zaručeného práva jedné ze stěžovatelek na základě napadeného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví, když to bylo již k 13. 3. 2020 zrušeno a materie následně regulována právním aktem jiným (viz výše bod 3).

22. Současně se stěžovatelky v bodu III. petitu svého návrhu domáhají toho, aby Ústavní soud rozhodl, že účastníci řízení porušili své povinnosti při předcházení epidemii, jakož i zajištění řádného řízení a koordinace veřejné správy v souvislosti s pandemií nemoci Covid-19, čímž zasáhli do ústavně zaručených práv stěžovatelek. V témže bodu petitu návrhu se stěžovatelky domáhají toho, aby Ústavní soud účastníkům řízení „*zakázal pokračovat v tomto porušování základních práv*“. Nemožno přitom nevidět určitý rozpor v tom, že na jedné straně stěžovatelky požadují zrušení údajně tvrdého opatření Ministerstva zdravotnictví sloužícího k ochraně před epidemií nemoci SARS-CoV-2 (srov. zejména bod 6), na straně druhé však označují Ministerstvo zdravotnictví a vládu za nečinné v boji s novým koronavirem SARS-CoV2.

23. Ústavní soud není s ohledem na zásadu 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 posuzovat efektivnost koordinace a řízení veřejné správy v boji s epidemií nemoci Covid-19, ani to, zda vláda respektovala výsledky Auditů národní bezpečnosti z roku 2016 nebo postupovala podle pandemického plánu, zvláště pak v situaci, kdy tyto akty nejsou ani právními předpisy. Tato tvrzená „*pochybení*“ vlády a Ministerstva zdravotnictví nelze podle názoru Ústavního soudu považovat ani za rozhodnutí nebo opatření ani za jiný zásah ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ve spojení s § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Platná a účinná právní úprava ústavního soudnictví nezná 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.

24. Na základě shora uvedeného proto Ústavní soud mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení návrh postupem podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu odmítl.

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

V Brně dne 5. května 2020

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu