

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, Pavla Šámala (soudce zpravodaje), Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatele **Mgr. Ing. Z. S.**, zastoupeného Mgr. Janem Dáňou, advokátem, sídlem Václavské náměstí 837/11, Praha 1 – Nové Město, proti 1) mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020 č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN, 2) mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020 č. j. MZDR 12745/2020-3/MIN/KAN, 3) mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020 č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN, 4) mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 30. března 2020 č. j. MZDR 12745/2020-4/MIN/KAN, 5) mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 30. března 2020 č. j. MZDR 12745/2020-5/MIN/KAN, 6) mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 30. března 2020 č. j. MZDR 13361/2020-2/MIN/KAN 7) usnesení vlády ze dne 13. března 2020 č. 203, o přijetí krizového opatření, zveřejněném pod č. 76/2020 Sb., a 8) usnesení vlády ze dne 30. března 2020 č. 334, o přijetí krizového opatření, zveřejněném pod č. 142/2020 Sb., za účasti **Ministerstva zdravotnictví a vlády**, jako účastníků řízení, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění:

I.

Vymezení předmětu řízení

1. Návrhem označeným jako ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) ve spojení s § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), stěžovatel napadá v záhlaví uvedené akty s tvrzením, že jimi mělo dojít k porušení jeho ústavně zaručených práv na ochranu vlastnictví podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), soudní a jinou ochranu podle čl. 36 Listiny a svobody pohybu a pobytu podle čl. 14 Listiny. Současně se stěžovatel domáhá vydání předběžného opatření zákazu vydávání dalších mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví a pozastavení účinnosti napadeného aktu 8).

II.

Obsah napadených aktů

2. Dne 12. 3. 2020 vyhlásila vláda na základě ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb. (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti ČR“), nouzový stav z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti

s prokázáním výskytu koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území celé České republiky, a to na dobu 30 dnů od jeho vyhlášení. V návaznosti na to vydala podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „krizový zákon“), několik krizových opatření o omezení volného pohybu osob, v oblasti cest do a ze zahraničí, na státních hranicích, v oblasti maloobchodu, školní docházky a vzdělávacích akcí, v dopravě, sociální oblasti, v oblasti zdravotnictví nebo zajišťování bezpečnosti a vězeňské služby a v oblasti činnosti úřadů a samospráv.

II. 1

Obsah napadených aktů Ministerstva zdravotnictví

3. V souvislosti s vyhlášeným nouzovým stavem a vydanými krizovými opatřeními vlády vydalo Ministerstvo zdravotnictví napadené akty. Dne 23. 3. 2020 napadeným aktem 1) zakázalo 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), postupem podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 stejného zákona, s účinností ode dne 24. 3. 2020 od 6:00 hodin do dne 1. 4. 2020 do 6:00 hodin, volný pohyb osob na území celé České republiky a pro uvedený zákaz stanovilo několik výjimek. Ministerstvo zdravotnictví zároveň nařídilo osobám pobývajícím na území České republiky omezit pohyb na veřejně dostupných místech na dobu nezbytně nutnou, pobývat v místě svého bydliště se stanovenými výjimkami, omezit kontakty s jinými osobami na nezbytně nutnou míru a pobývat na veřejně dostupných místech nejvýš v počtu dvou osob (kromě stanovených výjimek). V odůvodnění napadeného aktu 1) je uvedeno, že bylo vydáno v souvislosti s nepříznivým vývojem epidemiologické situace; cílem uvedeného aktu v návaznosti na *de facto* shodná omezení dříve přijatými usneseními vlády touto ústavní stížností nenapadenými mělo být dočasné maximální omezení sociálních kontaktů mezi lidmi. Napadený akt 1) zrušil Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 23. 4. 2020 sp. zn. 14 A 41/2020 ke dni 27. 4. 2020.

4. Stejněho dne napadeným aktem 2) Ministerstvo zdravotnictví na stejném zákonném podkladě a se stejnou dobou účinnosti nařídilo všem orgánům veřejné moci a správním orgánům, aby zachovávaly na svých pracovištích omezený provoz vyplývající z nouzového stavu. Uvedená omezení spočívala v omezení práce a státní služby v nezbytném rozsahu pro dosažení cílů nouzového stavu, osobního kontaktu zaměstnanců a jiných osob, rozsahu úředních hodin, zajištění chodu jednotlivých útvarů vždy s co nejnižším počtem zaměstnanců na pracovišti a činnosti uvedených orgánů tak, aby případná karanténní opatření neomezila jejich akceschopnost. Napadený akt 2) obsahuje též shodné odůvodnění jako napadený akt 1).

5. Téhož dne napadeným aktem 3) Ministerstvo zdravotnictví na stejném zákonném podkladě a po stejnou dobu zakázalo maloobchodní prodej a prodej služeb v provozovnách se stanovenými výjimkami. Dále zakázalo přítomnost veřejnosti ve jmenovaných provozovnách stravovacích služeb, stanovilo podmínky pro prodej maloobchodního prodeje potravin a další omezení provozu určitých výdělečných činností. Též napadený akt 3) obsahuje shora uvedené odůvodnění. Napadený akt byl však výslovně zrušen mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 3. 2020 č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN (stěžovatelovou ústavní stížností

nenapadeným), které rovněž s výjimkami zakázalo maloobchodní prodej a prodej služeb v provozovnách.

6. Dne 30. 3. 2020 vydalo Ministerstvo zdravotnictví další napadené akty, které obsahově odpovídají napadeným aktům Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020 (včetně uvedení shodného zákonného podkladu) s tím rozdílem, že svou účinnost stanovily shodně ode dne 1. 4. 2020 od 6:00 hodin do dne 11. 4. 2020 do 6:00 hodin a s podrobnějším odůvodněním co do popisu šíření uvedeného koronaviru a rozsahu výskytu s ním spojeného onemocnění. Napadený akt 4) tak obsahově odpovídá napadenému aktu 1) [omezení volného pohybu osob na území České republiky], napadený akt 5) odpovídá napadenému aktu 2) [omezení činnosti orgánů veřejné moci] a napadený akt 6) odpovídá napadenému aktu 3) [omezení provozování podnikatelských činností]. Napadený akt 4) byl výslovně zrušen mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 6. 4. 2020 č. j. MZDR 15190/2020-4/MIN/KAN, bod I/3 napadeného aktu 5) byl zrušen opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 6. 4. 2020 č. j. MZDR 15190/2020-2/MIN/KAN, a napadený akt 6) mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 4. 2020 č. j. MZDR 13361/2020-3/MIN/KAN.

7. V době posuzování ústavní stížnosti tak z napadených aktů Ministerstva zdravotnictví nejsou jako celek výslovně zrušeny soudem nebo jiným mimořádným opatřením pouze napadený akt 2) a napadený akt 5) [omezení činnosti orgánů veřejné moci], časové účinky jejich obsahu však již pominuly.

II. 2

Obsah napadených aktů vlády

8. V návaznosti na vyhlášený nouzový stav vláda dne 13. 3. 2020 napadeným aktem 7) ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona nařídila s účinností ode dne 16. 3. 2020 od 0:00 hodin zákaz vstupu na území České republiky všem cizincům, s výjimkou cizinců pobývajících s přechodným pobytem nad 90 dnů nebo trvalým pobytem na jejím území, není-li jejich vstup v zájmu České republiky. Stejně tak nařídila zákaz občanům České republiky a cizincům s trvalým pobytem na jejím území z ní vycestovat, není-li udělena výjimka.

9. Dne 30. 3. 2020 vláda napadeným aktem 8) s účinností ode dne 31. 3. 2020 od 0:00 hodin do dne 12. 4. 2020 obdobně ve smyslu § 5 písm. c), § 6 odst. 1 písm. b) a § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona nařídila zákaz vstupu na území České republiky všem cizincům a zákaz vycestování z jejího území. Rozdíl oproti napadenému aktu 7) představuje taxativní výčet výjimek z uvedených pravidel, stanovení doby účinnosti, pravomoc Ministerstva vnitra stanovit další podmínky a náležitosti vyžadované pro překročení státní hranice a navíc stanovené omezení pohybu na území České republiky mimo stanovené výjimky. Uvedený aktem vláda mj. zrušila napadený akt 7). Omezení uvedená v napadeném aktu 8) vláda prodloužila do dne 1. 3. 2020 čl. IV. usnesení vlády ze dne 6. 4. 2020 č. 387, o přijetí krizového opatření, zveřejněným pod č. 150/2020 Sb., výslovně však v době posuzování ústavní stížnosti napadený akt 8) zrušen nebyl.

III.

Argumentace stěžovatele

10. Argumentaci stěžovatele lze rozdělit v zásadě do tří věcných okruhů, přičemž ve všech níže uvedených případech brojí proti tzv. jinému zásahu ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

11. Zaprvé, stěžovatel zpochybňuje pravomoc Ministerstva zdravotnictví vydat napadené akty, není-li k vydání mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví nutné vyhlásit nouzový stav. To nutně znamená, že buď epidemie uvedeného koronaviru nebyla dostatečným podkladem pro vyhlášení nouzového stavu, nebo Ministerstvo muselo svou pravomoc překročit, lze-li mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví vydávat pouze za „běžných“ epidemií, nikoli v takto výjimečných situacích. Nebrojí-li stěžovatel proti vyhlášení nouzového stavu, nesouhlasí s použitím zákona o ochraně veřejného zdraví na úpravu otázek napadenými akty, neboť skutečným motivem byla snaha vyhnout se odpovědnosti státu za škodu způsobenou napadenými akty a dalšími mimořádnými a krizovými opatřeními. Napadenými akty Ministerstva zdravotnictví mělo dojít k porušení práva stěžovatele (a všech osob, na které omezení dopadají) na ochranu vlastnictví, neboť jako podnikatel (advokát) nemůže uskutečňovat svoje příjmy, nemůže využívat služby a nakupovat zboží potřebné k výkonu svého povolání a v důsledku použití zákona o ochraně veřejného zdraví nelze jeho škodu nahradit.

12. Zadruhé, stěžovatel brojí proti omezení pohybu uvnitř státu a možnosti jej opustit. Porušení své svobody pohybu (a všech osob zdržujících se na území České republiky) spatřuje v nepřiměřeném uzavření hranic, lze-li například nařídit individuální karanténu po návratu ze zahraničí. Za nedostatečnou formu pro zásah do svobody pohybu považuje napadené akty Ministerstva zdravotnictví jako „pouhá“ opatření obecné povahy. Konkrétní zásah do svých práv odůvodňuje skutečností, že je členem představenstva akciové společnosti se sídlem v Polské republice, a zákazem vycestovat mu vznikla „škoda velkého rozsahu.“

13. Zatřetí, stěžovatel brojí proti postupu Ministerstva zdravotnictví při vydávání napadených aktů spočívajícímu v jejich opakovaném nahrazování novými mimořádnými opatřeními se shodným obsahem. Uvedený postup znemožňuje jejich soudní přezkum před správními soudy jako opatření obecné povahy, vyplývá-li z judikatury Nejvyššího správního soudu povinnost soudu odmítnout návrh na zrušení opatření obecné povahy, které mezitím přestalo existovat (zejména usnesení ze dne 6. 3. 2020 č. j. 8 Ao 8/2011-129).

14. Stěžovatel podal proti napadeným opatřením Ministerstva zdravotnictví návrh na jejich zrušení k Městskému soudu v Praze, avšak ke dni podání návrhu o něm nebylo dosud rozhodnuto. Jeho ústavní stížnost je přesto přípustná, neboť jeho právo na soudní ochranu je omezováno nejasným postupem Ministerstva zdravotnictví (viz předchozí bod) a napadené akty se fakticky dotýkají všech osob. Návrh na vydání předběžného opatření odůvodňuje tím, že účastníci řízení zasahují do práv jeho a všech občanů České republiky. Konečně navrhuje přednostní projednání své věci.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

15. Ústavní stížnost byla projednána plénem Ústavního soudu na základě jeho Rozhodnutí o atractioní působnosti ze dne 25. 3. 2014, podle kterého si plénem vyhrazuje rozhodování v případech, kdy je účastníkem nebo vedlejším účastníkem řízení vláda.

16. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda byly naplněny předpoklady pro řízení před Ústavním soudem. Ústavní stížnost byla podána osobou zastoupenou advokátem podle § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a je z ní patrné, čeho se stěžovatel domáhá. Dále Ústavní soud posuzoval, zda je příslušný k projednání návrhu, zda stěžovatel je osobou oprávněnou k podání návrhu a zda návrh je přípustný.

17. V části, ve které ústavní stížnost brojí proti napadeným aktům vlády, Ústavní soud dospěl k závěru, že podání stěžovatele je nutné posoudit jako návrh na zrušení jiného právního předpisu, k jehož podání je zjevně neoprávněn. Napadená usnesení vlády o vydání krizových opatření je totiž nutné posoudit jako jiné právní předpisy ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy [IV. 1]. V části směřující proti napadeným aktům Ministerstva zdravotnictví, které nebyly zrušeny, Ústavní soud odmítl ústavní stížnost jako návrh nepřipustný [IV. 2 a)], v části směřující proti zrušeným napadeným aktům Ministerstva zdravotnictví ji Ústavní soud odmítl pro svou nepřislusnost [IV. 2 b)].

IV. 1

Napadená usnesení vlády o přijetí krizových opatření mají povahu jiných právních předpisů

18. Přestože je podání stěžovatele obecně označeno jako „ústavní stížnost“, z jeho obsahu plyne, že ve skutečnosti v části směřující proti napadeným aktům vlády (podle jejich povahy) o ústavní stížnost nejde, neboť chybí její základní pojmový znak, jímž je individualizovaný zásah do práv stěžovatele v podobě rozhodnutí, opatření či jiného zásahu orgánu veřejné moci [§ 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]; napadené akty vlády za uvedené považovat nelze.

19. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.) Ústavní soud k problematice vydávání právních předpisů vládou uvedl následující: „Z ústavněprávních požadavků vyplývá, že orgány s legislativní pravomocí jsou oprávněny a povinny vydávat právní předpisy ve formě, která je jim určena. Formou předepsanou vládě je ve smyslu čl. 78 Ústavy nařízení. Podle tohoto ustanovení může vláda vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Stačí tedy existence zákona, v jeho rámci však musí existovat prostor pro legislativní činnost vlády. Na tom nic nemění skutečnost, že v některých případech zákonodárce k vydání nařízení vládu výslovně zmocňuje; vláda se pak musí pohybovat ‚secundum et intra legem‘, nikoli mimo zákon (praeter legem). Zjednodušeně řečeno, má-li podle zákona býti X, přísluší vládě stanovit, že má býti X1, X2, X3, nikoli též, že má býti Y.“

20. V uvedených souvislostech je nutné zdůraznit, že vláda v režimu krizového zákona vystupuje a jedná jako orgán krizového řízení (viz § 4 a násl. krizového zákona), což znamená, že je jako orgán veřejné správy oprávněna vydávat rozhodnutí o krizových

opatřeních podle § 6 krizového zákona pouze v případě krizové situace. Nelze proto dospět k závěru, že by vláda měla (či musela) vydávat realizační krizová opatření formou nařízení na základě generálního zmocnění v čl. 78 Ústavy v postavení vrcholného orgánu výkonné moci (srov. odlišný názor Vaníček, J., Vodehnal, O. *Krizový zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 53, § 5).

21. Podle § 8 krizového zákona vydává vláda krizová opatření podle § 6 odst. 1 tohoto zákona rozhodnutím. Napadená rozhodnutí (usnesení) vlády o přijetí krizových opatření tedy formálně nejsou právními předpisy – nařízeními vlády ve smyslu čl. 78 Ústavy (shodně viz Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 736-752, bod 19). Klasifikaci pramenů práva je (jak je uvedeno výše) v první řadě třeba odvinout od obsahu právní normy. Je-li obsahový komponent právní normy obsažen v pramenu, na který norma zmocňovací odkazuje, je nutné i tento pramen považovat za formu práva (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/99 týkající se právní povahy rozhodnutí vlády podle zákona o veřejném zdravotním pojištění). Je proto nutné určit, jakou povahu regulace mají napadené akty vlády.

22. Napadené akty vlády se vztahovaly na celé území České republiky, prostorové kritérium tedy ukazuje spíše na obecnost předmětu. Regulace zároveň nebyla omezena na přesně vymezené věci (předměty) a jde o plošné omezení pohybu osob, který nebyl vyčerpán individuálním jednáním. I přesto, že úprava byla přijata na základě akutní potřeby boje proti epidemii a původně byla omezena na určitý časový úsek, je nutné přihlídnout právě (především) k obecnosti stanoveného předmětu regulace z hlediska prostorového. Při zohlednění *de facto* absolutní obecnosti adresátů dané regulace (tj. všechny osoby na území státu) lze dospět k závěru, že napadené akty vlády mají normativní povahu (co do předmětu i adresátů).

23. Právně normativní obsah, který je vymezen obecným předmětem i třídou subjektů napadených aktů vlády znamená, že byt' nejsou nařízením ve smyslu čl. 78 Ústavy, mají povahu obecného normativního právního aktu. Na základě uvedeného závěru o obecnosti předmětu i adresátů předmětných usnesení proto Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené akty vlády mají materiálně povahu jiného právního předpisu *sui generis*. Ústavní soud by proto byl příslušný k projednání návrhu podaným oprávněnou osobou na jejich zrušení, avšak pouze v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu, v rámci něhož by mohl přezkoumat, zda stěžovatelem namítaný zákaz vycestování z území České republiky mohl být přijat na základě § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, jenž umožňuje zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území.

24. Různá povaha krizových opatření ovšem nic nemění na tom, že tyto akty mohou být vydávány jen na základě zmocnění a v mezích stanovených ústavním pořádkem a že jimi nesmí být zasahováno do základních práv a svobod v rozporu s Listinou. Tato skutečnost je výslovně zdůrazněna v čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, podle něhož může vláda současně s vyhlášením nouzového stavu omezit práva jen „v souladu s Listinou“. Stanovení určité povinnosti nebo omezení krizovým opatřením vlády neznamena, že by se vůči základnímu právu nebo svobodě, do něhož je tímto způsobem zasahováno, neuplatnil požadavek podle čl. 4 odst. 4 Listiny, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu

a že taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro která byla stanovena. Je vyloučeno, aby ústavně zaručená základní práva a svobody, do nichž by bylo zasaženo krizovým opatřením, byla vyňata z ochrany soudní moci ve smyslu čl. 4 Ústavy. Takovýto zásah musí vždy podléhat soudnímu přezkumu, a to přinejmenším ze strany Ústavního soudu. Krizová opatření vlády, kterými je zasahováno do základních práv a svobod přímo nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím individuálního právního 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.

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

IV. 2

Napadené akty Ministerstva zdravotnictví

26. Jelikož napadené akty Ministerstva zdravotnictví byly vydány jako mimořádná opatření obecné povahy podle § 94a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nejde o individuální právní akt ve smyslu „pravomocného rozhodnutí v řízení,“ jak vyplývá z jeho samotných definičních znaků [viz nález sp. zn. IV. ÚS 2087/07 ze dne 29. 3. 2010 (N 67/56 SbNU 757) či nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409), bod 26]; nelze je rovněž podřadit ani pod pojem „jiný zásah orgánu veřejné moci.“ Ústavní soud jiný zásah veřejné moci vymezil jako převážně jednorázový, protiprávní a zároveň protiústavní útok orgánů veřejné moci vůči ústavně zaručeným právům (svobodám), jenž představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu, přičemž takový útok sám není výsledkem řádné rozhodovací pravomoci těchto orgánů a jako takový se vymyká obvyklému přezkumnému či jinému řízení [viz nález sp. zn. III. ÚS 62/95 ze dne 30. 11. 1995 (N 78/4 SbNU 243)]. Pravomoc Ústavního soudu přezkoumat jiný zásah orgánu veřejné moci je rovněž dána jen za podmínky nemožnosti nápravy jiným způsobem [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 3296/17 ze dne 20. 12. 2017 (N 238/87 SbNU 853)]. V případě opatření obecné povahy o jednorázový „útok“ v právě uvedeném smyslu nejde a lze proti němu brojit návrhem na zrušení podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“).

IV. 2 a)

Ústavní stížnost stěžovatele není přípustná v části směřující proti napadeným aktům Ministerstva zdravotnictví, které nebyly zrušeny

27. Směřuje-li ústavní stížnost proti opatření ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, proti kterému lze brojit návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a násl. soudního řádu správního je dále nutné posoudit, zda je ústavní stížnost stěžovatele přípustná v případě, že proti napadeným aktům Ministerstva zdravotnictví podal návrh na jejich zrušení k Městskému soudu v Praze (viz bod 14).

28. Podmínka předchozího vyčerpání opravných prostředků zakotvená v § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu sleduje zájem na tom, aby ochranu základních práv poskytovaly primárně soudy, neboť jim tento úkol přísluší dle čl. 4 Ústavy. Nedostaly-li soudy dosud možnost se předmětnou právní otázkou zabývat, je ústavní stížnost zásadně nepřípustná. Požadavek předchozího vyčerpání opravných prostředků není absolutní. Podle § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu na této podmínce výjimečně není nutno trvat v případě, že ústavní stížnost podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. Uvedené ustanovení však lze použít pouze, nevyčerpal-li stěžovatel prostředky k ochraně svého práva. V posuzované věci však stěžovatel takové prostředky využil, jen o nich dosud nebylo rozhodnuto. Stěžovatelem navrhovaný výjimečný postup § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu nepředstavuje možnost podat ústavní stížnost současně s prostředkem ochrany svých práv z tzv. procesní opatrnosti, a není proto dán ani prostor Ústavnímu soudu uvedenou výjimku ze zásady subsidiarity ústavní stížnosti posuzovat.

29. Na uvedenou situaci dopadá druhá výjimka ze zásady subsidiarity ústavní stížnosti obsažená v § 75 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu, která se týká pouze řízení o opravném prostředku. Stěžovatel však ani netvrdí, že by v řízení před Městským soudem v Praze docházelo k průtahům, podle soudního řádu správního má navíc na rozhodnutí o návrhu na zrušení opatření obecné povahy 90 dnů a tato lhůta v době posuzování ústavní stížnosti stěžovatele nemohla uplynout. Ani v tomto ohledu nemůže být ústavní stížnost přípustná.

30. Stěžovatel tak musí vyčkat rozhodnutí obecných soudů, a to i co do jeho námitky o faktické nepřezkoumatelnosti napadených aktů Ministerstva zdravotnictví. Stěžovatel totiž ani netvrdí, že by obecné soudy provedly takový výklad procesních předpisů, který by mu znemožnil domáhat se jeho práv. V případě posuzování uvedené stěžovatelovy námitky jde o výklad předpisů upravujících soudní řízení správní jako podústavního práva, který mj. s ohledem na shora uvedené náleží zásadně obecným soudům.

31. Lze tedy uzavřít, že nebyly-li naplněny předpoklady pro uplatnění výjimek z přípustnosti podle § 75 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, Ústavní soud odmítl ústavní stížnost stěžovatele v části směřující proti napadenému aktu 2) a napadenému aktu 5) jako návrh nepřípustný podle § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

IV. 2 b)

Zrušené napadené akty Ministerstva zdravotnictví

32. Napadený akt 1) byl zrušen Městským soudem v Praze; napadený akt 3), napadený akt 4) a napadený akt 6) byly výslovně zrušeny pozdějšími mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví (viz body 3 až 7). Z tohoto důvodu je nutné ústavní stížnost v předmětné části odmítnout z důvodu nepřislušnosti Ústavního soudu podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu.

V.

Závěr

33. Ústavní soud z výše uvedených důvodů odmítl ústavní stížnost v části směřující proti napadeným aktům vlády podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným, v části směřující proti napadenému aktu 2) a napadenému aktu 5) Ministerstva zdravotnictví podle § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 stejného zákona jako návrh nepřipustný a v části směřující proti napadenému aktu 1), napadenému aktu 3), napadenému aktu 4) a napadenému aktu 6) Ministerstva zdravotnictví podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu pro svou nepřislušnost.

34. S ohledem na shora uvedené nebylo třeba se zabývat návrhem stěžovatele na vydání předběžného opatření, neboť má ve vztahu k ústavní stížnosti akcesorickou povahu a sdílí osud ústavní stížnosti.

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

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 5. května 2020

Pavel Rychetský v. r.
předseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení:
Iveta Dvořáková

Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové**k výroku i odůvodnění usnesení sp. zn. Pl. ÚS 13/20**

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

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

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

4. Pro závěr, že i zákon či obdobná obecná právní norma může být přímo zásahem do práv jednotlivce sama o sobě, svědčí i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, která v řadě případů shledala, že jednotlivci může být zasaženo do jeho Úmluvou zaručených práv už tím, že v zemi platí nějaký zákon (normativní právní akt). Slovy rozsudku ve věci S. A. S. proti Francii (č. 43835/11 ze dne 1. 7. 2014, § 57) aktivní legitimace ke stížnosti přímo proti zákonu je dána, musí-li jednotlivce změnit své jednání, jinak by se vystavil riziku stíhání, nebo patří-li ke skupině osob, které riskují, že budou přímo ovlivněny právní úpravou (*if he or she is required either to modify his or her*

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

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

V Brně dne 5. 5. 2020

Kateřina Šimáčková

Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka ve věci sp. zn. Pl. ÚS 13/20

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. Kvituji, že usnesení následovalo určitý posun v posuzování povahy krizových opatření vlády oproti „pilotnímu“ usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, ke kterému došlo usnesením sp. zn. Pl. ÚS 10/20, když uvádí, že „napadené akty vlády mají materiálně povahu právního předpisu *sui generis*, Ústavní soud by proto byl příslušný k projednání návrhu na jejich zrušení, avšak pouze v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu“ (bod 23.). Ovšem zřejmě nedopatřením (?) se jinde uvádí, že „napadená usnesení vlády o vydání krizových opatření je totiž nutné posoudit jako jiné právní předpisy ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy“ (bod 17.) Takový závěr totiž opět spíše odpovídá usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, kdy se krizová opatření vlády považují za akty na úrovni podzákoných právních předpisů. Ať tak či onak, nezbyvá mi než setrvat na některých mých závěrech obsažených v mém odlišném stanovisku k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (dále jen „odlišné stanovisko“), které dále rozvádím (sub 3. an.).

2. Nemohu ovšem akceptovat závěr, který se také objevil v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, že vláda v dané věci vystupuje v režimu krizového zákona „a jedná jako orgán krizového řízení (...) což znamená, že je jako orgán veřejné správy oprávněna vydávat rozhodnutí o krizových opatřeních“ (bod 20.). Označení vlády za orgán krizového řízení mi vcelku nevadí, zdůrazňuji však, že vláda není orgánem veřejné správy, resp. správním úřadem, ale vrcholným orgánem výkonné moci (k tomu podrob. srov. odlišné stanovisko).

3. Mám především za to, že krizové opatření vlády nebylo přijato podle § 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.

4. Je si třeba totiž povšimnout, že čl. 6 odst. 1 úst. zák. o bezpečnosti stanoví, že vláda „musí“ vymezit: 1. která práva (a to jen ta, která jsou stanovena ve zvláštním zákoně) a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“) omezují, 2. které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Tuto tak trochu skrytou, ale jen zdánlivou nuanci systematicky respektuje krizový zákon, jenž v § 5 vypočítává, která práva lze (na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu) omezit a v § 6 stanoví možnosti uložení (zvláštních, výjimečných) povinností i jejich rozsah. Jistý zmatek, resp. zdánlivou odlišnost opatření podle § 5 a § 6 krizového zákona vyvolávají dvě skutečnosti. V § 5 krizového zákona se na konci větě 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.

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

6. Lze tedy uzavřít, že krizová opatření omezující základní práva i krizová opatření ukládající povinnosti mají stejnou právní povahu i účinky. Ostatně obsahově jednotlivé akty vlády mohou být (a některé skutečně jsou) v tomto směru smíšené, neboť zahrnují jak omezení práv, tak uložení povinností. Podle mého názoru jde – stejně jako u rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu – o mimořádný, specifický ústavní akt vydaný za situace, kdy existuje nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožuje životy a zdraví. Opět proto v podstatě platí, co bylo uvedeno o rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu (bod 21. an. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, resp. též odlišné stanovisko). Ani v tomto případě není tedy akt vlády přezkoumatelný v ústavním, natož ve správním soudnictví, oprávněním přezkumu disponuje toliko Poslanecká sněmovna.

7. Jestliže úst. zákon o bezpečnosti stanoví, že „současně“ s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymežit, 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 neznamená, že obojí musí být obsaženo v jednom aktu. Tak se to kupř. stalo v případech 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 toto adekvátně zveřejní (k tomu srov. též bod 31. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20), o absenci (alespoň stručného) odůvodnění ani nemluvě.

V Brně dne 5. května 2020

Vladimír Sládeček

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

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