

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 (soudce zpravodaj), Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **skupiny senátorů**, zastoupené JUDr. Petrem Tomanem, LL.M., advokátem, se sídlem Trojanova 2022/12, Praha, na zrušení usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 125, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu od 00:00 hodin dne 15. února 2021 na dobu 14 dnů, vyhlášeného pod č. 59/2021 Sb., a dále na zrušení usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 126, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 60/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 127, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 61/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 128, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 62/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 129, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 63/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 130, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 64/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 131, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 65/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 132, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 66/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 133, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 67/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 134, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 68/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 135, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 69/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 136, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 70/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 137, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 71/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 140, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 72/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 141, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 73/2021 Sb., a usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 143, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 74/2021 Sb., spojeného s návrhem na přednostní projednání podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, **takto:**

I. Návrh na zrušení usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 125, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu od 00:00 hodin dne 15. února 2021 na dobu 14 dnů, vyhlášeného pod č. 59/2021 Sb., se odmítá.

II. Řízení o návrzích na zrušení usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 126, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 60/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 127, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 61/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 128, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 62/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 129, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 63/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 130, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 64/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 131, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 65/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 132, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného

pod č. 66/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 133, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 67/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 134, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 68/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 135, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 69/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 136, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 70/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 137, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 71/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 140, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 72/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 141, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 73/2021 Sb., a usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 143, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 74/2021 Sb., se zastavuje.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení předmětu řízení

1. Ústavnímu soudu byl dne 19. 2. 2021 doručen návrh skupiny 35 senátorů (dále jen „navrhovatelka“), na zrušení usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 125, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu od 00:00 hodin dne 15. února 2021 na dobu 14 dnů, vyhlášeného pod č. 59/2021 Sb. (dále také „usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu“), a dále na zrušení usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 126, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 60/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 127, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 61/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 128, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 62/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 129, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 63/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 130, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 64/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 131, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 65/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 132, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 66/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 133, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 67/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 134, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 68/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 135, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 69/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 136, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 70/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 137, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 71/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 140, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 72/2021 Sb., usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 141, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 73/2021 Sb., a usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 143, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 74/2021 Sb. (dále také „usnesení vlády o přijetí krizových opatření“).

2. Navrhovatelka konečně z důvodu ústavněprávní závažnosti a naléhavosti situace navrhuje přednostní projednání návrhu podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

II. Obsah napadených právních aktů

3. Dne 14. 2. 2021 vyhlásila vláda podle čl. 5 a čl. 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 00:00 hodin dne 15. 2. 2021 na dobu 14 dnů a zároveň: I. 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“)], jejichž konkrétní provedení stanoví samostatným usnesením vlády; II. ukládá předsedovi vlády řídit a koordinovat úkoly podle bodu I., členům vlády požádat vládu o předchozí souhlas k opatřením souvisejícím s vyhlášeným nouzovým stavem, která člen vlády nebo jím řízené ministerstvo činí v rámci svých pravomocí, a to před jejich uplatněním; III. stanoví, že subjekty kritické infrastruktury mohou určit kritické zaměstnance, jejichž přítomnost na pracovišti je nezbytná pro zajištění funkce příslušného prvku kritické infrastruktury, na něž se budou vztahovat zákazy a povinnosti; IV. dosavadní vydaná a platná ochranná a mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví nejsou tímto vyhlášením nouzového stavu dotčena; V. pověřuje předsedu vlády informovat neprodleně Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky o vyhlášení nouzového stavu podle bodu I.; VI. toto rozhodnutí nabývá účinnosti dnem 15. února 2021 v 00:00 hodin a jeho platnost končí uplynutím 14 dnů od nabytí jeho účinnosti.

4. Dne 14. 2. 2021 vláda přijala na základě vyhlášeného nouzového stavu krizová opatření. Na jejich základě vláda ode dne 15. 2. 2021 00:00 hod. do dne 28. 2. 2021 do 23:59 hod. zakázala maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v tam uvedených provozovnách, dále tam uvedené akce a činnosti se specifikovanými výjimkami (usnesení č. 126), omezila volný pohyb osob na území celé České republiky v tam uvedeném rozsahu (usnesení č. 127), omezila provoz orgánů veřejné moci a správních orgánů v tam uvedeném rozsahu (usnesení č. 128), omezila provoz škol a školských zařízení v tam uvedeném rozsahu (usnesení č. 129), v tam uvedeném rozsahu stanovila podmínky pro zajištění nezbytné péče o děti ve věku 3 až 10 let tam vyjmenovaných zaměstnanců a pracovníků (usnesení č. 130), zakázala návštěvy ve zdravotnických zařízeních a zařízeních sociálních služeb (usnesení č. 131) a stanovila podmínky pro vycházky uživatelů těchto služeb (usnesení č. 132), zakázala návštěvy ve vazebních věznicích, věznicích a v ústavech pro výkon zabezpečovací detence (usnesení č. 133), omezila volný pohyb osob při vstupu na území okresů Cheb, Sokolov a Trutnov (usnesení č. 134), uložila tam uvedené úkoly a povinnosti subjektům kritické infrastruktury (usnesení č. 135), stanovila podmínky provozu krematorií a zákazů zpopelnění zemřelých v tam konkretizovaném rozsahu (usnesení č. 136), specifikovala výjimky z provádění periodických lékařských prohlídek, platnosti pracovně lékařských posudků a čestných prohlášení (usnesení č. 137), stanovila, že provozovateli informačního systému datových schránek nenáleží odměna (usnesení č. 140), konkretizovala možnosti zrychlení změny zaměstnavatele v případě cizinců pobývajících na území České republiky (usnesení č. 141) a stanovila podmínky pro usnadnění výplaty sociálních dávek (usnesení č. 143).

III. Argumentace navrhovatelky

5. Navrhovatelka po konstatování své aktivní legitimace pro podání návrhu ve smyslu § 64 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu a pravomoci Ústavního soudu v první řadě poukázala na přezkoumatelnost usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu, neboť postup, který vláda zvolila, se přičítá principům demokratického státu a rozvrací systém brzd a protiváh. V této souvislosti připomněla odlišná stanoviska některých soudců Ústavního soudu k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, současně akceptovala právní názor, že rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu představuje „akt vládnutí“, který je přezkoumatelný Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky (dále také jen „Poslanecká sněmovna“), avšak na rozdíl od citovaného usnesení Ústavního soudu požaduje přezkoumání ústavnosti přijetí tohoto rozhodnutí.

6. Navrhovatelka dále připomíná, že ačkoli je to vláda, kdo nouzový stav vyhláší, zásadní roli v jeho „udržení“ hraje Poslanecká sněmovna. V souzené věci však vláda tyto ústavní principy dělby moci nerespektuje a obchází nejen rozhodnutí Poslanecké sněmovny neprodloužit nouzový stav, ale také účel ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, který svěřuje rozhodování o trvání nouzového stavu po dobu delší než třicet dnů Poslanecké sněmovně. Navrhovatelka připomíná, že v případě, kdy Poslanecká sněmovna nouzový stav zruší nebo nerozhodne o jeho prodloužení, nesmí vláda bezprostředně rozhodnout o vyhlášení (obdobného) nouzového stavu dalšího, neboť by se tím kontrolní působnost Poslanecké sněmovny vyprázdnila. Na tomto stavu nic nemění ani krizový zákon, který opravňuje hejtmana v situaci, kdy stav nebezpečí nedostačuje ke zvládnutí krizové situace na území kraje, požádat vládu o vyhlášení nouzového stavu. V této souvislosti připomínají odborné názory prof. J. Kysely a doc. J. Wintra.

7. Navrhovatelka proto konstatuje, že smyslem napadeného usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu, které podle nich fakticky nereagovalo na žádné nové skutečnosti či okolnosti, které by opětovně dávaly důvod k vyhlášení nového nouzového stavu, není vyhlášením „nového“ nouzového stavu v nových podmínkách, nýbrž „faktické prodloužení dosavadního nouzového stavu“ vyhlášeného vládou usnesením ze dne 30. 9. 2020 č. 957 (uveřejněného pod č. 391/2020 Sb.), prodloužovaného se souhlasem Poslanecké sněmovny opakovaně do 14. 2. 2021, avšak od 15. 2. 2021 již v rozporu s vůlí Poslanecké sněmovny. Navrhovatelka uzavírá, že tímto postupem byl znehodnocen základní pilíř fungování státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy a fakticky došlo k popření podstaty Ústavy.

8. Navrhovatelka v návaznosti na předcházející judikaturu Ústavního soudu (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 a Pl. ÚS 99/20) ostatně nepochybuje o ústavnosti vládou zvoleného řešení, kdy nouzový stav je vyhlášen jedním usnesením a konkrétní omezení práv a svobod dalšími usneseními, avšak domnívá se, že „nelze z materiálního hlediska na usnesení o nouzovém stavu a usnesení o krizových opatřeních hledět jako na oddělené akty, ale je nutné je z pohledu možnosti ústavního přezkumu považovat za jedno rozhodnutí stejného právního charakteru a společně přezkoumatelné“. Navrhovatelka vyslovuje přesvědčení, že usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu, jehož nedílnou součástí jsou v souladu s čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky i krizová opatření, jsou společně způsobilá být předmětem abstraktního přezkumu Ústavním soudem. Tvrdí proto, že uvedená krizová opatření jsou protiústavní a navíc dodává, že jsou na trvání nouzového stavu existenčně závislá.

9. Navrhovatelka závěrem navrhuje, aby Ústavní soud i v případě, že by rozhodnutí o předmětném návrhu učinil až poté, kdy nouzový stav skončí, vydal alespoň akademický výrok, podle něhož usnesením vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 125 o vyhlášení nouzového

stavu ze dne 14. 2. 2021 byl porušen princip demokratického státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

IV. Předpoklady řízení před Ústavním soudem

10. Ústavní stížnost byla projednána plénem Ústavního soudu na základě jeho rozhodnutí o atrahování působnosti ze dne 25. 3. 2014 č. Org. 24/14 (publikováno pod č. 52/2014 Sb.), podle kterého si plénum vyhrazuje rozhodování v případech, kdy je účastníkem řízení nebo vedlejším účastníkem řízení vláda.

11. Navrhovatelka 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.

12. Tento návrh podala skupina 35 senátorů. V souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu k němu připojila i podpisovou listinu, na které každý ze senátorů jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy skupina senátorů zčásti splňuje (srov. dále).

IV. 1 Usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu

13. Právní povahou rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu se Ústavní soud zevrubně zabýval již v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (dále také zejména v usneseních sp. zn. Pl. ÚS 11/20, Pl. ÚS 105/20 a Pl. ÚS 111/20) a dospěl zejména k následujícím závěrům (v podrobnostech se odkazuje na první z citovaných usnesení).

14. 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).

15. Vláda nouzový stav vyhláší na základě ústavního zákona, a činí tak v rámci své exekutivní funkce, která nemá povahu 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.

16. Ze stejných důvodů nelze rozhodnutí vlády o nouzovém stavu považovat ani za (jiný) právní předpis ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy 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 a 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.

17. 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 vyhlášení nouzového stavu je však - jako ústavní akt - oprávněna přezkoumat Poslanecká sněmovna (jde vlastně o ústavně politickou kontrolu v mimořádné situaci), která je může i zrušit. Existuje tedy relevantní parlamentní kontrola, která ostatně odpovídá i obecné konstrukci odpovědnosti vlády podle čl. 68 odst. 1 Ústavy.

18. Již z předcházející judikatury Ústavního soudu (srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, Pl. ÚS 11/20) lze připomenout, 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 politické povahy. Naopak - v případě, že by konkrétní krizová opatření byla stanovena přímo v rozhodnutí o vyhlášení nouzového 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 posuzované věci.

19. Navrhovatelka v právě souzené věci (sice) akceptuje právní názor, že rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu představuje „akt vládnutí“, který je přezkoumatelný Poslaneckou sněmovnou, ale zdůrazňuje, že nepožaduje přezkoumání důvodnosti rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, avšak požaduje přezkoumání ústavnosti přijetí tohoto rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti musí připomenout argumentaci uvedenou výše (pod body 14. a 17.), ze kterých jasně vyplývá, že Ústavní soud nedisponuje obecnou pravomocí přezkoumávat usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu. Na této skutečnosti nic nezmění ani domněnka navrhovatelky, že nedošlo ke splnění podmínek stanovených ústavním zákonem o bezpečnosti České republiky (srov. dále bod 22.) a Ústavou, neboť jiné než v nich uvedené podmínky a zmocnění k případnému zrušení vládou vyhlášeného nouzového stavu Poslaneckou sněmovnou nalézt nelze. Jiná situace by však pochopitelně mohla nastat za okolností, které Ústavní soud uvedl v citovaném usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (bod 27.), totiž kdyby akt vyhlášení nouzového stavu vládou byl v rozporu se základními principy demokratického právního státu, znamenal-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1, čl. 9 odst. 2, případně také čl. 10 a čl. 10a Ústavy), přičemž významnou úlohu by za této situace sehrál návrh politické menšiny.

20. Z uvedeného tedy vyplývá, že Ústavní soud absenci soudní kontroly vyhlášení nouzového stavu nepovažuje za absolutní, avšak současně musí zdůraznit, že návrh v souzené věci uvedený podmínky nenaplnuje a nemůže jej proto vést a legitimovat k přesahu jemu Ústavou a zákonem o Ústavním soudu vymezené působnosti a pravomoci. Ostatně Ústavní soud se již napadeným rozhodnutím o vyhlášení nouzového stavu zabýval, avšak k výše naznačenému postupu neshledal důvod (srov. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 5/21, Pl. ÚS 9/21 a Pl. ÚS 10/21). Jak vyplývá z argumentace připomenuté v předchozích odstavcích, takový „akt vládnutí“ náleží do rámce ústavně politického přezkumu Poslaneckou sněmovnou. Je proto právě na ní, aby posoudila ústavně právní rozměr kroků vlády v rámci vyhlášeného nouzového stavu a snahy vlády o jeho prodlužování, a to nově (což je nutno v souzené věci zvláště zdůraznit) již za situace odmítavého postoje samotné Poslanecké sněmovny.

21. Ústavní soud ostatně připomíná, že Poslanecká sněmovna již příslušný krok ústavně právní kontroly učinila. A sice usnesením ze dne 18. 2. 2021 č. 84, které bylo uveřejněno pod č. 84/2021 Sb. v částce č. 34/2021 Sb., jímž zrušila nouzový stav k datu účinnosti zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, nejpozději však k 27. 2. 2021. Ústavní soud pro úplnost uvádí, že citovaný zákon byl přijat dne 26. 2. 2021 a pod č. 94/2021 Sb. byl uveřejněn v částce č. 38/2021 Sb.; platnosti nabyl dne 26. 2. 2021 a účinnosti 27. 2. 2021.

22. Jako *obiter dictum* Ústavní soud dodává, že ústavní zákon o bezpečnosti České republiky nelze vykládat prostřednictvím běžného zákona o krizovém řízení. Jestliže pak ústavní zákon o bezpečnosti České republiky kogentně stanoví, že vláda může vyhlásit nouzový stav nejdéle na dobu 30 dnů a uvedená doba se může prodloužit jen po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny (čl. 5 odst. 1 ve spojení s čl. 6 odst. 2), jiný postup při prodloužení nouzového stavu není možný. Nezmění-li se skutečnosti, na základě kterých byl vyhlášen nouzový stav, nelze „nově“ vyhlásit nouzový stav vládou od okamžiku, kdy „povolený“ nouzový stav skončil a Poslanecká sněmovna s jeho prodloužením nesouhlasila. Stanoví-li § 3 odst. 5 krizového zákona pravidlo, že „Není-li možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci stavu nebezpečí, hejtman neprodleně požádá vládu o vyhlášení nouzového stavu“, především to není možné vykládat tak, že jde o jakousi výjimku ve vztahu k možnosti prodlužování nouzového stavu Poslaneckou sněmovnou podle čl. 6 odst. 2 ústavního zákon o bezpečnosti. Žádosti musí obligatorně předcházet vyhlášení stavu nebezpečí a teprve na základě zhodnocení situace závěr, že není „možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci stavu nebezpečí“ (§ 3 odst. 5 krizového zákona). Navíc jde o pouhou žádost hejtmana/ů, kterou není vláda vázána.

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

IV. 2 Usnesení vlády o přijetí krizových opatření

24. Ústavní soud musí i v právě souzené věci opět připomenout, že se otázkou, zda usnesení vlády o přijetí krizových opatření představuje akt způsobilý být předmětem řízení o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu, zabýval opakovaně. Ostatně v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 20/20 konstatoval, že rozhodnutími vlády o krizovém opatření, kterými je zasahováno do základních práv a svobod přímo, nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím

individuálního správního aktu vytvářejí právní základ, mohou mít různou podobu a obsah, protože je nelze souhrnně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů. Z hlediska řízení před Ústavním soudem mohou být v závislosti na svém obsahu přezkoumatelná buď jako právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci. Ústavní soud musí tuto povahu krizového opatření posoudit v každém jednotlivém případě podle jeho obsahu.

25. Napadená usnesení vlády č. 126 až 137 a 140 až 143, o přijetí krizových představují obecnou regulaci upravující svůj předmět a subjekty definičními znaky a vztahující se na celé území České republiky (v usnesení č. 134 vyjmenovaných okresů), jakož i na neomezený počet v nich druhově určených subjektů. Jde tedy o právní předpis *sui generis*, který lze napadnout v řízení o abstraktní kontrole norem.

26. Ústavní soud se především musel zabývat skutečností, že všechna napadená usnesení vlády o přijetí krizových opatření již nejsou platná ani účinná. Podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu se řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů zastaví, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbydou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem. S ohledem na rozhodnutí o zrušení nouzového stavu ke dni uvedenému v usnesení Poslanecké sněmovny č. 84/2021 Sb. a nabytí účinnosti zákona č. 94/2021 Sb. o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, počínaje dnem 27. 2. 2021 (podrobněji viz výše bod č. 21.), pozbyly také platnosti a účinnosti napadená usnesení vlády o přijetí krizových opatření již ke dni 27. 2. 2021.

27. Ústavní soud proto řízení o návrhu na zrušení napadených usnesení vlády o přijetí krizových opatření zastavil.

V. Závěr

28. Ústavní soud z výše uvedených důvodů návrh v části směřující proti usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 125, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu od 00:00 hodin dne 15. února 2021 na dobu 14 dnů, vyhlášenému pod č. 59/2021 Sb., podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu odmítl jako návrh, k jehož projednání není příslušný, a řízení o návrhu v části směřující proti usnesení vlády o přijetí krizových opatření podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zastavil.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 16. března 2021

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

**Odlišné stanovisko soudců Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy a Radovana Suchánka
k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/21**

Nesouhlasíme s bodem 22 odůvodnění, v němž jsou obsaženy právní závěry označené jako *obiter dictum*. Máme za to, že tento bod neměl být součástí odůvodnění, a nezbývá nám než litovat a vymezit se proti tomu, že návrhu na jeho vypuštění soudce zpravodaj – podpořen většinou pléna – nevyhověl.

Institut *obiter dictum* pochází z prostředí anglického precedenčního *common law*, kde doplňuje tu část rozhodnutí, kterou tento systém práva zná jako *ratio decidendi*, tj. právně závazné, precedenční nosné důvody (Waldron, J. J. *Stare Decisis and Rule of Law: a Layered Approach*. New York University Public Law and Legal Theory Working Papers č. 10/1/2011, s. 11–12, nebo McLeod I. (1993) *Ratio Decidendi and Obiter Dictum*. in *Legal Method*. Macmillan Professional Masters. Palgrave, London. s. 116 n., viz též Knapp, V. *Velké právní systémy (Úvod do srovnávací právní vědy)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1996, s. 169).

V odborné literatuře se objevují pochybnosti, zda je možné přejímat tyto instituty do kontinentálního práva bez jejich deformace (např. Bobek, M. *Ratio, obiter, precedent: jak skutečně fungují?* Soudní rozhledy, č. 6/2013, s. 208). Důvodem je respekt *common law* k precedenčním rozhodnutím (zásada *stare decisis*) a snaha soudců v konkrétní věci na základě právních principů koncipovat doplnění precedenčních hmotných důvodů ke konkrétním skutkovým okolnostem případu právě pomocí *obiter dicti*.

Přestože český právní řád neuznává precedenční povahu soudních rozhodnutí, lze se, zejména v praxi Ústavního soudu s užíváním *obiter dicti* často setkat. Ústavní soud ve své praxi využívá tohoto slovního spojení podobně jako soudy v systému *common law* především pro účely vyjádření těch myšlenek, názorů nebo pozic, které v nosných důvodech rozhodnutí nezazněly, ale je přesto vhodné a potřebné (protože jsou důležité – Lai Wei Kang, L. *Obiter, Obiter, Obiter*, Singapore Law Review č. 2/2016, s. 2.) je v odůvodnění rozhodnutí zmínit, zejména jako určitou kompenzaci pro limitované nosné důvody rozhodnutí. Ovšem ani v českém právním prostředí by *obiter dicta*, stejně jako v *common law*, neměla tvořit svévolná nebo libovolná tvrzení, měla by respektovat reálnou působnost/příslušnost soudu a rámec hmotných důvodů rozhodnutí, tedy *ratio* případu, které vlastně komentují. Pokud *obiter dicta* z tohoto rámce vybočují, vzniká pak riziko, že soud (tj. i Ústavní soud) zasahuje do působnosti jiného orgánu veřejné moci a porušuje čl. 2 odst. 3 Ústavy a/nebo zásady předvídatelnosti rozhodnutí, legitimního očekávání a sebeomezení. Ústavní soud v nyní posuzované věci podmínkám pro užití *obiter dicti* podle našeho názoru nevyhověl.

Obsah bodu 22, označený jako *obiter dictum*, se totiž k rozhodovacímu důvodu (*ratio decidendi*), jímž je odmítnutí návrhu pro nepřislušnost Ústavního soudu [§ 43 odst. 1 písm. d/ zákona o Ústavním soudu], nijak neupíná. Ba právě naopak: pouští se – vzhledem k nosným důvodům usnesení zcela překvapivě – do odpovědi na klíčovou otázku, která byla podstatou navrhovatelčina petitorního žádání, tj. zrušení napadeného usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu, popř. alespoň vyslovení neústavnosti způsobu jeho přijetí (viz body 1, 9 a první věta v bodu 19). Ústavní soud tak zde aktivisticky náhle a neočekávaně řeší právě meritum věci, o kterém tvrdí, že je není příslušný rozhodnout. Kdy jindy ovšem má být zdrženlivý, než právě tehdy, není-li příslušný, neboť nouzový stav vyhlášený oním usnesením vlády byl již zrušen a Ústavní

soud nemá pravomoc ve věci rozhodnout? Přitom dnešní plenární usnesení – v návaznosti na usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 a Pl. ÚS 10/21 – poukazuje i na to, že příslušná je tu Poslanecká sněmovna, která „*již příslušný krok ústavně právní kontroly učinila*“ (bod 21).

Obiter dictum (bod 22) je tudíž věcně zbytečné a nadto i – zejména soudcovsky – nevhodné, nepotřebné a nadbytečné. A nejen to – ono je dokonce v opozici (kontrární) k závěrům v usnesení učiněným. Vlastně se v něm dovozuje, že vyhlášení nouzového stavu neústavní bylo. A to v judikатурních poměrech, kdy dosud otázku přezkumu vyhlášení nouzového stavu Ústavní soud věcně neřešil, a ona nepochybně není jednoduchá (viz zejména výhradu vzhledem k čl. 9 odst. 2 a dalším základním ustanovením Ústavy, jak se připomíná v bodu 19). Což implikuje otázku další – v *obiter dicto* však nepoloženou – jaký by byl důsledek takového posouzení. Přitom však plénum shledává (bod 20), že návrh skupiny senátorů *nenaplnuje podmínky* pro soudní kontrolu napadeného usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu (neboť to neznamená změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu, proti čemuž by se mohla bránit svým návrhem zejména politická menšina – viz bod 19) a proto nemůže Ústavní soud „*vést a legitimovat k přesahu jemu Ústavou a zákonem o Ústavním soudu vymezené působnosti a pravomoci*“. Je toto vše dobrý předpoklad pro pouhé „*uvažování*“ mimochodem nebo pro takovéto „*doplnění*“ nosných důvodů rozhodnutí v rámci *obiter dicti*?

Dle našeho názoru není žádný věcný důvod, aby Ústavní soud na tomto procesním základě začal o věci spekulovat tak, jak to předvádí v bodu 22. Jestliže totiž – jak je tomu nyní – Poslanecká sněmovna zakrátko (již čtvrtého dne) po vyhlášení nouzového stavu přijala usnesení o jeho zrušení (a to ještě před podáním návrhu skupiny senátorů v nynější věci), tak k čemu zde obsažené úvahy nepřislušného Ústavního soudu? Kdyby totiž Poslanecká sněmovna nouzový stav nezrušila, musel by být k jeho přezkumu Ústavním soudem – dle jeho dosavadní judikatury i dnešního usnesení – naplněn právě onen *meritorní* důvod, spočívající ve změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, a nikoli důvod toliko *procesní*, tj. že věcné důvody pro jeho vyhlášení zde skutečně existovaly, ale chybný byl jen postup vlády. Ústavní soud však věcně nic nepřezkoumával, což ani nemůže, když ve věci není příslušný – ostatně snad přece i proto vyjádření vlády nebylo soudcem zpravodajem vyžádáno, což by se ovšem při zařazení závěrů obsažených v bodu 22 do textu plenárního usnesení jistě slušelo.

I kdyby plénum nyní změnilo svůj dosavadní právní názor o nepřislušnosti Ústavního soudu k přezkumu vyhlášení nouzového stavu, k čemuž však nedošlo (srov. odlišná stanoviska Radovana Suchánka a Milady Tomkové k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20), Ústavní soud se stal i tak nepřislušným k rozhodnutí o návrhu na zrušení napadeného usnesení vlády již v důsledku zrušení onoho nouzového stavu usnesením Poslanecké sněmovny (č. 84/2021 Sb.) k datu účinnosti zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, který nabyl účinnosti dnem 27. 2. 2021. Je jistě pozoruhodné, že navrhovatelka, která „*nepožaduje přezkoumání důvodnosti rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu*“ (bod 19), se v petitu svého návrhu datovaného dnem 19. 2. 2021 domáhá zrušení usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu, aniž by vzala na zřetel, že usnesením Poslanecké sněmovny z předchozího dne (18. 2.) byl tento nouzový stav zrušen.

Toto *obiter dictum*, jevící se jako jakási „nezávazná deklarace“ neústavnosti rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, se samozřejmě okamžitě stane „hlavním poselstvím“ dnešního usnesení. Ústavní soud jím, bohužel, znovu vykročil na pole nezdrženlivého arbitra právně politických sporů, který si nemůže odpustit dát své mínění alespoň *ex post* veřejně najevo, ačkoli pro to nemá žádný procesní prostor. A přitom ve výsledku pro věc samu zcela zbytečně.

V Brně dne 16. března 2021

Jaroslav Fenyk

Josef Fiala

Radovan Suchánek

**Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k výroku a odůvodnění usnesení
sp. zn. Pl. ÚS 12/21**

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), podávám odlišné stanovisko k výroku a odůvodnění usnesení ze dne 16. 3. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 12/21.

Vedou mne k tomu tyto důvody:

1. Předmětem řízení byl přezkum ústavnosti vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru na dobu od 00:00 hodin dne 15. února 2021 na dobu 14 dnů, vyhlášeného pod č. 59/2021 Sb., a s tím spojený návrh na zrušení bližše konkretizovaných krizových opatření vlády, která na vyhlášení nouzového stavu navazovala.

2. Ústavní soud v návaznosti na svá předchozí rozhodnutí (srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, Pl. ÚS 11/20) návrh na zrušení vyhlášení nouzového stavu odmítl s tím, 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 (výjimkou je porušení čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky, dále jen „Ústava“), neboť v takovém případě jde primárně o akt vládnutí politické povahy, jehož kontrola je v zásadě politickým rozhodováním vyhrazeným Poslanecké sněmovně podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

3. S tímto závěrem by bylo možno souhlasit, kdyby nedošlo k změně formulace bodu 22, která celé rozhodnutí včetně výroku I zpochybnila, popř. ještě lépe, kdyby došlo k jeho vypuštění z textu.

4. Ústavní soud zde dochází k závěru (neúspěšně zastíranému), že vyhlášení nouzového stavu dne 14. 2. 2021 bylo neústavním aktem vlády, pro který nebyly splněny podmínky. Současně však Ústavní soud ve výroku I vyslovil, že návrh se odmítá. V odůvodnění navázal na svá předchozí rozhodnutí a uvedl, že k jeho přezkoumání není příslušný, jinak řečeno, není v jeho kompetenci o takovém návrhu rozhodnout. Nicméně to většinu Ústavního soudu nebránilo, aby přesto k závěru o neústavnosti (maskovaným pod označením *obiter dictum*) dospěla. Co z takového postupu plyne pro budoucí rozhodování vlády o nouzovém stavu není jasné.

5. *Obiter dictum* je v podmínkách kontinentálního práva obvykle spojováno s oním kouzelným podmiňovacím způsobem vyjádřený slůvkem – „i kdyby“. Např. – i kdyby tomu bylo tak, jak tvrdí stěžovatel, nemohlo by být rozhodnuto jinak, neboť....“. Tato tradiční konstrukce v bodě 22 obsažena není. Přesněji byla z bodu 22 vypuštěna, avšak zůstalo zde konstatování o neústavnosti postupu vlády, neboť co jiného chápat pod tímto závěrem: „*Jestliže pak ústavní zákon o bezpečnosti České republiky kogentně stanoví, že vláda může vyhlásit nouzový stav nejdéle na dobu 30 dnů a uvedená doba se může prodloužit jen po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny (čl. 5 odst. 1 ve spojení s*

čl. 6 odst. 2), jiný postup při prodloužení nouzového stavu není možný. **Nezmění-li se skutečnosti, na základě kterých byl vyhlášen nouzový stav, nelze „nově“ vyhlásit nouzový stav vládou od okamžiku, kdy „povolený“ nouzový stav skončil a Poslanecká sněmovna s jeho prodloužením nesouhlasila.**“ Tím se konstrukce *obiter dicti* zhroutila. Nejen to, navíc v rozporu s chápáním *obiter dicti* je pod jeho hlavičkou *obiter dicti* ve skutečnosti řešena základní ústavní otázka – zda bylo vyhlášení nouzového stavu ústavně konformním postupem, či nikoli.

6. Vysvětlovat tak bylo třeba mnohé, avšak nakonec zůstalo tak jen holé konstatování, že při vyhlášení došlo k porušení pravidel vyhlášení nouzového stavu (znovu – nikoli čl. 9 odst. 2 Ústavy – viz bod 20 odůvodnění), nebyly splněny podmínky pro jeho vyhlášení (aniž to bylo zkoumáno) a rozhodnutí se tak díky takovému *lame duck* odůvodnění stalo vlastně zmatečným.

7. Odůvodnění je v rozporu s výrokem, který stížnost odmítá pro nesplnění procesních podmínek řízení. Ústavní soud uznává, že navrhovatelka (skupina senátorů) má pravdu, když namítá, že postup vlády byl neústavní (a už ne za předpokladu „*i kdyby*“), avšak to neznamena, že by s tím měl Ústavní soud něco dělat, protože je přece nepřislušný. Tato stručná věta v bodě 22 tak klade více otázek, než dává odpovědí. Jaké? Zde jsou alespoň některé:

- Může skupina senátorů (nejde ani o stát orgán) vstupovat do politického konfliktu většiny v Poslanecké sněmovně s menšinou a následně s postupem vlády? Nepochází zde k proměně Ústavy (čl. 68 odst. 1), podle které je vláda ústavně politicky odpovědna Poslanecké sněmovně?
- Byla vyslyšena navrhovatelka, ale slovo nedostala vláda, ačkoli je její akt napaden a navíc její postup je označen za neústavní?
- Není-li vyhlášení nouzového stavu (jako usnesení či rozhodnutí vlády) právním předpisem, jak mohla skupina senátorů takový návrh podat [podle § 64 odst. 1 písm. b), popř. § 64 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu], jak se mohl Ústavní soud prohlásit nepřislušným, a přesto dojít sebevědomě k závěru bez použití oné pomůcky „*i kdyby*“, že došlo k porušení ústavního zákona o bezpečnosti a ve smyslu usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 i k porušení čl. 9 odst. 2 Ústavy?
- V čem tedy spočívají ony podmínky (porušení čl. 9 odst. 2 Ústavy) – je to pouze ústavnost postupu vyhlášení nouzových opatření nebo i hodnocení podmínek ekonomických, medicínských, organizačních, epidemických atd.?
- Značí uvedené, že vyslovení nesouhlasu s „prodloužením“ nouzového stavu se rovná zákazu vyhlášení nouzového stavu nejen „za jiných podmínek“, nýbrž i „s jinými podmínkami“, když přece vyhlášení je spjato s určitými podmínkami a zase za jiných podmínek se snaží krizovou situaci řešit?
- Kde je tady vyloženo ono požadované porušení čl. 9 odst. 2 Ústavy (usnesení sp. zn. Pl. 8/20) a hlavně, kde je zdůvodněno, že tady je a že jde skutečně o jeho

porušení, když v bodě 20 se tvrdí pravý opak? To se už dostáváme na pole těch, kteří volají po právu na odpor podle čl. 23 Listiny základních práv a svobod?

- Může Ústavní soud vytýkat vládě, že postupovala při výkladu ústavního zákona o bezpečnosti vadně, protože jej vykládala prostřednictvím obyčejného (krizového) zákona, a přitom sám postupovat úplně stejně za pomoci problematického (ne)výkladu § 3 odst. 5 krizového zákona?
- Skutečně byl postup hejtmanů krajů při hodnocení krizové situace podle čl. 5 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti zcela mimo realitu? Měla tedy vláda čekat nějakou dobu, až se projeví nedostatečnost prostředků, kterými jsou ve stavu nebezpečí hejtmani, potažmo vyšší územní samosprávné celky vybaveni, aby začala zase plnit své ústavní povinnosti, tedy dokonce základní povinnost státu podle čl. 1 a 2 ústavního zákona o bezpečnosti?
- Kde je hranice mezi hodnocením ústavnosti (čl. 83 Ústavy), ke kterému je Ústavní soud příslušný, a mezi politickým rozhodováním, do kterého naopak zasahovat nemá?
- Jak je třeba v tehdejší (polovina února 2021) situaci hodnotit to, že Poslanecká sněmovna nevyužila možnost zrušit vyhlášení (podle většiny Ústavního soudu skrytě prodlouženého) nouzového stavu? Nebo v takové situaci už čl. 6 odst. 3 ústavního zákona o bezpečnosti neplatí?
- K čemu máme princip subsidiarity? Bránil někdo většině v Poslanecké sněmovně vyhlášení nouzového stavu zrušit? Nikoli, vždyť se tak stalo usnesením Poslanecké sněmovny ze dne 18. 2. 2021 (č. 84/2021 Sb.) za čtyři dny. Právnicky řečeno – Poslanecká sněmovna nepovažovala vyhlášení (č. 59/2021 Sb.) za nulitní akt, nýbrž za akt „hodný“ zrušení a neobrátila se za tím účelem na Ústavní soud?
- Bylo třeba vyložit, jaký dopad mělo v této únorové situaci přijetí zákona č. 94/2021 Sb. a jaký dopad by to mohlo mít pro další vyhlásování nouzového stavu z hlediska kritérií proporcionality zásahu, zejména zákazu jeho nadměrnosti?
- Bylo-li již vyřčeno, že postup vlády ve spolupráci s hejtmany (ať už si o tom myslíme cokoli) byl neústavní, jaké to mělo a má důsledky?
- Takto si lze obtížně představit odpověď na prastarou otázku, zda platí „*Necessitas non habet legem*“? Jistěže se v právním státě v právní situaci řídíme pravidly, ale proč se tedy tváříme, že nikoli?
- Jedná-li tedy vláda v přesvědčení, že postupuje ústavně, je to dobře, nebo nejedná-li, je to dobře? Jde o otázky řešené státovědou po staletí, jak jsme ale přispěli k jejich řešení my?

8. Tak by bylo možno pokračovat. Na tyto otázky ve výroku a jeho odůvodnění nenacházím odpověď, přesněji řečeno, navzájem jsou v rozporu a neposunují možnost řešení těchto problémů v budoucnosti ani o kousek, ačkoli sama návrhatelka ke spěchu

nepobízí. Naštěstí jde o ochranu před nákazou a o ochranu životů a zdraví v nemocnicích, a nikoli o boj v zákopech.

V Brně dne 16. března 2021

Jan Filip

Odlišné stanovisko soudkyně Milady Tomkové k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/21

Výrokem I Ústavní soud odmítl návrh skupiny senátorů na zrušení usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021, kterým byl na území České republiky vyhlášen nouzový stav. Dle většiny Ústavní soud k přezkumu ústavnosti vyhlášení nouzového stavu není příslušný. Jelikož přijaté usnesení jen zesílilo můj již dříve vyjádřený nesouhlas s tímto výkladem, uplatňuji vůči prvnímu výroku a korespondujícímu odůvodnění odlišné stanovisko.

Argumenty, pro které považuji usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu za právní předpis, k jehož přezkumu je Ústavní soud příslušný v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, jsem vysvětlila v odlišném stanovisku k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020. Nemá smysl je zde opakovat, nelze však přehlédnout, že se postupně naplňují obavy, které jsem tehdy nastínila. Neuplynul ani rok a došlo k vyhlášení nouzového stavu, který z hlediska své ústavnosti vzbudil pochybnosti a nejistotu napříč celou zemí. Ústavně politická kontrola, na kterou se Ústavní soud spoléhá, se dostavuje jen částečně. Poslanecká sněmovna sice nesouhlasila s prodloužením předchozího nouzového stavu, k okamžitému zrušení nouzového stavu nového však nepřistoupila. Místo toho se politická reprezentace obrátila na soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky).

Ústavní soud se pak v dnes přijatém usnesení na jednu stranu své role opět zříká, na stranu druhou tento postoj zřejmě sám vnímá jako neudržitelný. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 Ústavní soud uvedl, že vyhlášení nouzového stavu by mohl zrušit, znamenalo-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu. Již to je v očividném rozporu s konstatováním nepřislušnosti Ústavního soudu, nicméně tentokrát se jde ještě dál. Ústavní soud – ve zjevné neochotě nést důsledky vlastních rozhodnutí – se po konstatování své nepřislušnosti náhle pouští do toho, co mu dle jeho vlastních slov nepřisluší. V bodu 17 Ústavní soud konstatuje, že nemá pravomoc vyhlášení nouzového stavu přezkoumávat, v bodu 20 vysvětluje, že posouzení ústavněprávních rozměrů kroků vlády nepřisluší Ústavnímu soudu, nýbrž Poslanecké sněmovně, v bodu 22 Ústavní soud náhle ústavněprávní rozměry kroků vlády sám posuzuje a v bodu 23 vše zakončuje odmítnutím návrhu senátorů pro svou nepřislušnost. Ve výsledku přijaté usnesení působí jako dílo z pera Roberta Louise Stevensona, v němž si Ústavní soud stříhl „dvojroli“ Jekylla a Hyda.

Nálezy a usnesení Ústavního soudu nicméně nejsou, nebo by alespoň neměly být, beletrií. Soudní rozhodnutí působí silou své argumentace, která musí snést přísná měřítká. Přesvědčivost, předvídatelnost, bezrozpornost. To vše by mělo být standardem. Ostatně sám Ústavní soud klade na rozhodnutí soudů vysoké nároky, jejichž nesplnění nezřídká vede k závěru o porušení základních práv. Jak řekl mimo jiné v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3754/19 ze dne 12. 5. 2020, „[s]oučástí spravedlivého procesu jsou také principy jako předvídatelnost soudního rozhodování, zákaz svévolného rozhodování a ochrana legitimního očekávání účastníků“. To, že Ústavní soud nad sebou nemá hlídače, neznamená, že se ho tyto požadavky netýkají. Naopak, právě na sebe a svou práci musí být Ústavní soud nejprísnejší. Jako orgán, který má v naší zemi často poslední slovo, musí být velmi pečlivý v tom, co řekne, kdy to řekne a jak to řekne. Jen tak si dlouhodobě udrží svou reputaci a legitimitu, bez nichž nemůže plnit svou úlohu v rámci ústavního pořádku. Obojí lze snadno ztratit: „Pád je vždycky velmi snadný. Existuje totiž nepřeberné množství pozic, ze kterých lze spadnout, ale jenom jedna, která umožňuje pevně stát.“ (G. K. Chesterton). Velká moc zkrátka přichází s velkou zodpovědností.

Zdá se ovšem, že se většina rozhodla si svou moc ponechat, zatímco k zodpovědnosti se nehlásí. Neodolala tak pokušení se k vyhlášení nouzového stavu vyslovit, ač tvrdí, že jí to nepřísluší, zároveň však nebyla ochotna plnit povinnosti s tím spojené – tedy umožnit účastníkům řízení se k věci vyjádřit (§ 69 zákona o Ústavním soudu), důkladně zjistit skutkový a právní stav věci (§ 44 a násl. zákona o Ústavním soudu) a nálezem předložit podrobně a pregnantně odůvodněné závěry (§ 54 zákona o Ústavním soudu). Řešení nalezla v tzv. *obiter dicto* („řečeno na okraj“), které podle názoru většiny nyní patrně umožňuje vyslovit cokoli a kdykoli, aniž by po Ústavním soudu mohl být požadován standard, který se jinak u soudních rozhodnutí považuje za samozřejmý.

Výsledkem je, že k podmínkám vyhlášení nouzového stavu, tedy aktu mimořádného významu, se Ústavní soud vyjadřuje v jediném zkratkovitém odstavci, plném bližší neodůvodněných a nerozvedených názorů, v němž Ústavní soud jen tak „mimoходом“ – aniž by dal komukoli možnost se vyjádřit – naznačuje, že napadený nouzový stav, k jehož přezkumu údajně nemá pravomoc, byl neústavní.

Měla-li většina dojem, že bylo na čase, aby Ústavní soud k věci zaujal určité stanovisko, nezbývá mi než souhlasit. Jedinou cestou ovšem bylo připuštění vlastní pravomoci o věci rozhodnout a následně se jí důkladně zabývat. Právě to se od nás očekává. Jsem si přitom vědoma, že v současné procesní fázi by ani interpretace usnesení o vyhlášení nouzového stavu jako právního předpisu již nemohla vést k meritornímu přezkumu, nýbrž k zastavení řízení podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. I to je nicméně důsledkem dříve vysloveného závěru o nepříslušnosti Ústavního soudu. Věřím, že kdyby Ústavní soud akceptoval svou pravomoc, bylo by bývalo možné navzdory časovým souvislostem urychleně jednat a o tak zásadní otázce rozhodnout. A to věcně a řádně.

V Brně dne 16. března 2021

Milada Tomková