

K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020¹⁾

1. Úvod

Od března 2020 se i v ČR rozšířila nákaza novým koronavirem SARS-CoV-2, která ve světě dosáhla rozměru pandemie. Vláda usnesením č. 69/2020 Sb. vyhlásila na dobu 30 dnů od 12. března 2020 pro území ČR „z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru ložnačovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky“ nouzový stav. Pokud jde o vymezení práv, která se omezují, vláda odkázala na samostatné usnesení vlády („Vláda I. nařizuje ve smyslu § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení... pro řešení vzniklé krizové situace krizová opatření, jejichž konkrétní provedení stanoví vláda samostatným usnesením vlády.“). Nouzový stav byl dvakrát se souhlasem Poslanecké sněmovny prodloužen a trval až do 17. května 2020.²⁾

Během nouzového stavu stát používal především tři právní nástroje k čelení riziku epidemie a k řešení jejích následků – a) zákony, b) krizová opatření vlády a c) mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví. Zákony a krizová opatření vlády publikoval ve Sbírce zákonů a s mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví se lze souhrnně seznámit na webu ministerstva.³⁾

Od začátku dubna se k těmto opatřením vyjadřovaly soudy, nejprve Nejvyšší správní soud na okraj usnesení Pst 19/2019 z 1. dubna 2020, pak Městský soud v Praze (nejvýznamnější dosud jsou rozsudek 14 A 41/2020 z 23. dubna 2020,

¹⁾ Text vznikl s podporou programu Univerzity Karlovy Progres Q 18. Za podnětné diskuse a připomínky k tématu děkuji především Janu Kyselovi, Zuzaně Vikarské, Kateřině Šimáčkové, Pavlu Ondřejkovi a Danielu Burdovi. Text zachycuje stav věcí k 29. květnu 2020.

²⁾ Nouzový stav je jeden ze tří mimořádných stavů, upravených v ústavním pořádku ČR, dalšími dvěma jsou válečný stav a stav ohrožení státu. K mimořádným stavům přehledně a komparativně srov. DIENSTBIER, J.: Mimořádné situace a stavy v ústavní historii, in: WINTR, J., ANTOŠ, M. (ed.): *Výbrané problémy ústavního práva v historické perspektivě*, Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 19-31, dále též: *Role ústavních orgánů při zajišťování bezpečnosti státu*, diplomová práce obhájená na PF UK v roce 2019, KUDRNA, J.: Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky - zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. č. 4/2017, s. 159-174, a dále texty P. Ondřejka, J. Ondřejkové, J. Kysely a dalších v BÍLKOVÁ, V., KYSELA, J., ŠTURMA, P. (eds.): *Výjimečné stavy a lidská práva*, Praha: Auditorium, 2016.

³⁾ Ministerstvo zdravotnictví ČR, <https://koronavirus.mzcr.cz/category/mimoradna-opatreni/>.

kterým zrušil čtyři mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví, a sice zamítací, ale myšlenkově bohatý rozsudek 10 A 35/2020 ze 7. května 2020) a Ústavní soud ve dvou sériích odmítacích usnesení (nejprve Pl. ÚS 7/20 a 8/20 a poté Pl. ÚS 10/20, 12/20, 13/20 a 15/20); 19. května přibýlo usnesení Pl. ÚS 11/20 a 21. května rozsudek NSS 5 As 138/2020. Patrně prvním odborným článkem k tomuto tématu byl článek tří doktorandů z katedry ústavního práva PF UK v Právniku č. 5/2020,⁴⁾ na vlivném blogu *Verfassungsblog.de* vyšel shrnující text Z. Vikarské⁵⁾ a rozbor optikou mezinárodních standardů lidských práv (zahrnujících povinnost státu chránit životy a zdraví obyvatel i šetřit v maximální míře jejich práva a svobody) publikovala V. Bílková.⁶⁾ V. Bílková se podílela i na formulaci velmi propracovaného stanoviska Benátské komise s názvem „*Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency – Reflections*“.⁷⁾

Pro posouzení ústavnosti a zákonnosti jednotlivých opatření je podstatné, že ani za nouzového stavu nejsou suspendována základní práva podle Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a pro jejich omezení tak platí čl. 4 Listiny, zakotvující výhradu zákona (srov. „*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*“ v odst. 1 a „*Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou... upraveny pouze zákonem*“ v odst. 2) a požadavek přiměřenosti (srov. „*Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.*“). Pro právní postavení občana a státní moci platí i výhrady zákona v čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny („(2) Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. (3) Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“).

Jednou z důležitých otázek je, v jakém poměru k těmto ustanovením Listiny je čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR,⁸⁾ který zní: „*Nouzový stav se může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Podrobnosti stanoví zákon.*“

⁴⁾ DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, in: *Právnik* č. 5/2020, str. 417–432.

⁵⁾ VIKARSKÁ, Z.: „Czechs and Balances“ – the Czech Response to COVID-19, *Vefassungsblog.de*, 20. 5. 2020, <https://verfassungsblog.de/czechs-and-balances-if-the-epidemiological-situation-allows>.

⁶⁾ BÍLKOVÁ, V.: Koronavirová krize a lidská práva, *Ústav mezinárodních vztahů*, 19. 5. 2020, https://www.dokumenty-iir.cz/PolicyPapers/2020/VBilkova_COVID19.pdf.

⁷⁾ Stanovisko Benátské komise CDL-PI(2020)005rev z 26. května 2020.

⁸⁾ K ústavnímu zákonu o bezpečnosti ČR srov. RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol.: *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, a MAREŠ, M. a NOVÁK, D.: *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019.

V tomto textu se pokusím o rozbor ústavní konformity a případně též zákonnosti užívaných právních nástrojů, tedy zákonů, krizových opatření vlády a mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví.

2. Zákony

Standardním nástrojem ukládání povinností osobám je zákon, jak ostatně vyplývá i z již citovaných ustanovení čl. 2 a 4 Listiny.

Činnost Parlamentu nebyla hrozbou epidemie nijak závažně narušena, jak ukázaly schůze Poslanecké sněmovny 24. března, 7., 8., 21., 22. a 28. dubna a 5., 6. a 13. května a schůze Senátu 18. a 25. března, 9., 16., 17., 29. a 30. dubna a 13. května. Obě komory v rámci prevence epidemie jednaly na základě dohody klubů po většinu času v polovičním počtu přítomných, při zachování poměrného rozložení politických sil.

Parlament počínaje 25. březnem 2020 přijal řadu zákonů, využívaje přitom zkráceného jednání ve stavu legislativní nouze podle § 99 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a § 118 zákona o jednacím řádu Senátu.⁹⁾ Tyto zákony se ale týkaly spíše reakcí na ekonomické a sociální následky epidemie (srov. příklady níže).

Předseda Poslanecké sněmovny R. Vondráček vyhlásil stav legislativní nouze od 19. března do konce nouzového stavu;¹⁰⁾ 17. května tedy také skončil. Vláda ovšem může navrhnout jeho vyhlášení znovu, na existenci nouzového stavu není zákonem vázán.

Stav legislativní nouze umožňuje přijmout zákon v obou komorách Parlamentu během několika dnů od jejich předložení, čímž může trpět kvalita jejich obsahu i veřejné (parlamentní i mimoparlamentní) diskuse. Na okraj nálezu Pl. ÚS 55/10, týkajícího se zneužití stavu legislativní nouze Nečasovou vládou v roce 2010, Ústavní soud konstatoval, že „vážení míry omezení a zkrácení práv momentální parlamentní opozice, a především zásah do demokratických principů ovládajících legislativní proces vedou Ústavní soud k vážným pochybnostem

⁹⁾ Jsou-li zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo hrozí-li státu značné hospodářské škody, může vyhlásit předseda Sněmovny na návrh vlády stav legislativní nouze, v němž se vládní návrh zákona může projednat ve zkráceném jednání. Odpadá první čtení, předseda Sněmovny sám přikáže návrh zákona výboru a stanoví mu nepřekročitelnou lhůtu. Sněmovna nejprve posoudí, zda jsou naplněny podmínky stavu legislativní nouze, a je-li tomu tak, projedná návrh zákona s tím, že může vypustit obecnou rozpravu druhého čtení a omezit řečnickou dobu na pět minut. Třetí čtení může bezprostředně navazovat na čtení druhé. Tyto návrhy může ve zkráceném jednání projednat i Senát; projedná je na začátku schůze, která začne nejpозději do 10 dnů od postoupení takového návrhu zákona Senátu.

¹⁰⁾ Srov. „Dne 19. března tohoto roku jsem svým rozhodnutím číslo 41 vyhlásil stav legislativní nouze od 19. března 2020 do doby skončení nouzového stavu vyhlášeného vládou dne 12. března 2020.“ Stenoprotokol schůze Poslanecké sněmovny, 24. 3. 2020, <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/042schuz/s042001.htm#r1>.

o ústavnosti aktuální úpravy institutu stavu legislativní nouze“, přičemž „aprobovat by bylo možno dosavadní zákonnou úpravu jen za předpokladu, že bude vykládána maximálně restriktivně, ústavně vstřícně a odpovědně“.

Reálná praxe na jaře 2020 s tím ale byla v rozporu, když poslanci měli na seznámení se s návrhem zákona nebo rozsáhlými pozměňovacími návrhy často spíše hodiny než dny.¹¹⁾ 8. dubna 2020 zase jednání Poslanecké sněmovny trvalo od 9.00 hod. ráno do 2.45 hod. v noci následujícího dne a bylo na něm projednáváno čtrnáct návrhů zákonů ve stavu legislativní nouze; některé z takto schválených návrhů zákonů byly vráceny Senátem a napadeny skupinou senátorů před Ústavním soudem, ovšem z obsahových, nikoli procedurálních důvodů.¹²⁾ Rozbor ústavnosti tohoto i dalších přijatých zákonů, zejména z hlediska ochrany nabytých práv a zákazu retroaktivity, by byl na samostatný článek.

Bude-li stav legislativní nouze nadále využíván, bylo by i ve světle citovaného nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 55/10 dobré, pokud je to možné (což ovšem v naprosté většině případů je), aby poslanci i veřejnost měli na seznámení se s návrhy zákonů alespoň několik dní. Bylo by to ku prospěchu jak kvalitě takto přijímaných zákonů (zvláště nebyly-li jejich vládní návrhy posuzovány Legislativní radou vlády ani jejími komisemi), tak jejich legitimitě (srov. známou pasáž z „přílepkového“ nálezu Pl. ÚS 77/06.¹³⁾)

¹¹⁾ Příkladem je zákon č. 136/2020 Sb., o některých úpravách v oblasti pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a důchodového pojištění v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020, který byl jako sněmovní tisk 787 předložen vládou Poslanecké sněmovně 23. března ve 20.41 hod., 24. března cca ve 20.15 hod. byl schválen Poslaneckou sněmovnou, 25. března Senátem, 26. března podepsán prezidentem a 27. března vyhlášen ve Sbírce zákonů s účinností ode dne vyhlášení. Srov. údaj ve sněmovním tisku 787/0, <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=170387> a stenoprotokol schůze Poslanecké sněmovny, 24. 3. 2020, <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/042schuz/s042049.htm>. Jen o něco málo pomaleji byly přijímány i kontroverznější a složitější návrhy zákonů.

¹²⁾ Jde o zákon č. 209/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS-CoV-2 na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby, na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení a v souvislosti s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty, a zákon č. 210/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS-Co V-2 na nájemce prostor sloužících podnikání; oba byly skupinou 23 senátorů navrženy ke zrušení Ústavním soudem (řízení Pl. ÚS 21/20). Návrh senátorů je dostupný na <https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/pl-us-2120/>.

¹³⁾ „Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskurzu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskurzu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. (...) Princip veřejnosti směřuje jak dovnitř, tak i vně parlamentní komory. Působení směrem dovnitř slouží svobodně tvorbě názorů členů parlamentní komory, působení směrem ven slouží k informování veřejnosti. A jakkoli bývá literaturou upozorňováno na neplodnost parlamentních debat, je třeba tyto debaty chránit již proto, že skrze ně se dosahuje informovanosti veřejnosti.“ O potřebě dostatku času pro diskusi v parlamentu i v občanské společnosti při přijímání nouzových opatření hovoří i stanovisko Benátské komise CDL-PI(2020)005rev z 26. května 2020 v bodě 77.

Zákony přijaté za stavu legislativní nouze i mimo něj může zrušit Ústavní soud, shledá-li, že nebyly přijaty ústavně předepsaným postupem nebo že jsou v obsahovém rozporu s ústavním pořádkem.

3. Krizová opatření vlády

Nouzový stav umožňuje vládě „v souladu s Listinou základních práv a svobod“ omezit „práva stanovená ve zvláštním zákoně“ (čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR). Tímto zvláštním zákonem je krizový zákon (zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení), který v § 5 vyjmenovává, která základní práva a svobody může vláda „na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit“ opatřeními vyjmenovanými v § 6 krizového zákona. Většina krizových opatření vlády se odvolávala na § 6 odst. 1 písm. b) („zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území“).

Ústavní soud se v usnesení Pl. ÚS 8/20 zevrubně zabýval právní povahou jak vládního aktu vyhlášujícího nouzový stav (usnesení vlády č. 69/2020 Sb.; tomu se zde detailněji věnovat nebudeme¹⁴⁾), tak jednotlivých krizových opatření vlády.

I kdybychom dospěli k závěru, že samotné vyhlášení nouzového stavu je soudně nepřezkoumatelné, pro jednotlivá krizová opatření vlády by takový závěr byl neudržitelný. Nelze připustit, aby se opatření, která evidentně zasahují do základních práv a svobod, vymykala soudní kontrole.¹⁵⁾ Podle čl. 36 odst. 2 Listiny „z pravomoci soudu... nesmí být vyloučeno přezkouvání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“. A i kdybychom měli za to, že toto ustanovení Listiny na právní předpisy nedopadá, nutnost soudního přezkumu i právních předpisů potenciálně zasahujících do základních práv a svobod dovodíme z čl. 4, čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) a čl. 95 odst. 1 a 2 Ústavy.

¹⁴⁾ Ústavní soud dospěl k ambivalentnímu závěru, že nemá pravomoc vyhlášení nouzového stavu přezkoumat, ale „akt vyhlášení nouzového stavu by Ústavní soud mohl zrušit, byl-li by v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenal-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu“ (bod 27). Tento závěr kritizovali disentující soudkyně a soudci Suchánek, Šimáčková, Šimíček, Uhlíř a Tomková; kriticky se k němu staví i Z. Vikarská, poukazujíc na to, že k vyhlášení nouzového stavu zaujal Ústavní soud pozici podobnou jako u amnestie v usnesení Pl. ÚS 4/13. Srov. VIKARSKÁ, Z.: cit. dílo. Za soudně nepřezkoumatelné považují vyhlášení nouzového stavu DIENSTBIER, J.; DERKA, V.; HORÁK, F.: cit. dílo, str. 426–427. Souhlasím, že vyhlášení nouzového stavu je soudně nepřezkoumatelné pro nedostatek takové pravomoci Ústavního soudu, souhlasím ale i s tím, že při rozporu s čl. 9 odst. 2 Ústavy Ústavní soud zasáhnout musí. *De lege ferenda* by ale bylo vhodné takovou pravomoc Ústavnímu soudu svěřit. Ve prospěch soudního přezkumu vyhlášení mimořádných stavů se vyslovuje stanovisko Benátské komise CDL-PI(2020)005rev z 26. května 2020 v bodě 85 a slovenský Ústavní soud tuto pravomoc má (srov. čl. 129 odst. 6 slovenské ústavy a článek VIKARSKÁ, Z.: cit. dílo).

¹⁵⁾ K nutnosti soudního přezkumu zásahů do základních práv srov. stanovisko Benátské komise CDL-PI(2020)005rev z 26. května 2020, body 86–89.

Pro soudní kontrolu ústavnosti krizových opatření vlády je klíčová jejich právní povaha a právní síla. Během justičních a akademických diskusí posledních dvou měsíců vykristalizovaly čtyři možné varianty: a) právní předpisy se silou zákona, b) podzákonné právní předpisy, c) opatření obecné povahy a d) jak kdy.

a) Právní sílu (přínejmenším) zákona připisuje krizovým opatřením vlády ústavní soudce V. Sládeček. V disentu k usnesení Pl. ÚS 8/20 tak činí s argumentem, že podzákonným předpisem nelze omezit základní práva, což se ale krizovými opatřeními vlády zjevně děje. Čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR považuje za ústavní zmocnění vlády k zákonodárné činnosti. V disentu k usnesení Pl. ÚS 10/20 pak z věty v bodě 22 („...Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu na jejich zrušení, avšak pouze v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu“) dovozuje, že Ústavní soud „zřejmě uvažuje o právním předpisu adekvátnímu (z hlediska právní síly) běžnému zákonu“. Tomuto čtení ovšem brání další věta v bodu 22 usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 10/20: „Stěžovatel by mohl podle § 64 odst. 2 písm. d) a § 74 zákona o Ústavním soudu podat návrh na zrušení napadených rozhodnutí vlády.“ Celý § 64 odst. 2 se totiž týká podzákonných předpisů, zatímco § 64 odst. 1, upravující návrhy na zrušení zákona, Ústavní soud nezmiňuje (§ 74 pak dopadá na návrhy podle § 64 odst. 1 i 2, čili ten už na věci nic nemění).

Ve svém disentu k usnesení Pl. ÚS 11/20 se k V. Sládečkovi přidal J. Filip. Podle J. Filipa „vzhledem k jejich závažnosti (obvykle jsou spojena se zásahem do základních práv a svobod), je nutno ke krizovým opatřením přistupovat, jako by šlo o zákon (ve spojení s čl. 4 odst. 2 Listiny), byť zákonem nejsou“. Chápání krizových opatření jako podzákonných předpisů by podle J. Filipa vedlo k nepřijatelnému závěru, že „že rozhodování obecných soudů na základě krizového zákona by mohlo mít jiný dopad v každém okrese, neboť jako jiný právní předpis by si každý okresní soud nebo krajský soud v správním soudnictví mohl ‚zákonnost‘ krizového opatření vlády podle čl. 95 odst. 1 Ústavy posoudit sám, aniž by se musel obracet na Ústavní soud...“ Podobnou myšlenku, tedy vyloučení difúzního přezkumu obecnými soudy, obsahoval už slavný nálezn Pl. ÚS 36/01, jímž Ústavní soud proti textu čl. 112 Ústavy prohlásil mezinárodní smlouvy o lidských právech součástí ústavního pořádku, aby jejich soulad zákona s nimi nemohly obecné soudy posuzovat podle čl. 10 Ústavy. Tehdy i nyní je ale na zvážení, zda vyšší standard ochrany ústavnosti a základních práv skýtá koncentrace přezkumu u Ústavního soudu, nebo jeho difúze u obecných soudů. J. Kysela a Z. Kühn tehdy zpochybňovali názor Ústavního soudu, že koncentrace představuje vyšší standard ochrany základních práv.¹⁶⁾ V aktuálním případě, kdy rychle vydávanými, rušenými a znovu vydávanými krizovými opatřeními vlády dochází k masivním zásahům do základních práv,

¹⁶⁾ KÜHN, Z., KYSELA, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, č. 3, s. 199–215.

by koncentrovaný přezkum u Ústavního soudu byl nepřijatelně zdlouhavý a komplikovaný; okruh oprávněných navrhovatelů podle § 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je dosti úzký a cesty přes podání ústavní stížnosti po vyčerpání opravných prostředků nebo přes incidenční návrh soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy velmi časově náročné.

Souhlasím však s V. Sládečkem a J. Filipem v tom, že pokud by vláda mohla v nouzovém stavu vydávat opatření s mocí zákona, skutečně by to řešilo řadu teoretických problémů s výhradou zákona, na které jsme narazili v úvodu. Jenže pravomoc vlády vydávat opatření s mocí zákona je mimořádně závažná a nebezpečná, jak ukazuje mj. aktuální dění v Maďarsku.¹⁷⁾ Jsem přesvědčen, že taková pravomoc vlády by musela být v ústavním pořádku zakotvena výslovně. Text čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR ovšem o vůli zákonodárce světit vládě takovou pravomoc nesvědčí (a důvodová zpráva¹⁸⁾ mlčí), o žádných opatřeních s mocí zákona nemluví a navíc zavazuje vládu řídit se při omezování základních práv a ukládání povinností zvláštním zákonem (tím je krizový zákon). Zásadním argumentem proti pravomoci vlády vydávat opatření s mocí zákona je i požadavek demokratické legitimacy zákona; zákon je výrazem obecné vůle (čl. 6 francouzské Deklarace práv člověka a občana) a je tak zásadní politické rozhodnutí, že musí být přijato přímo voleným zákonodárným sborem, jednajícím veřejně, a tudíž pod veřejnou kontrolou, nikoli kabinetním rozhodnutím, nadto neodůvodňovaným.

b) Okolnost, že krizová opatření vlády jsou vydávána na základě krizového zákona, upravujícího podrobnosti k čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, a v mezích krizového zákona, nasvědčují tomu, že by krizová opatření vlády mohla být podzákonými předpisy.¹⁹⁾ To je i názor Ústavního soudu; v usnesení Pl. ÚS 8/20 (bod 45) uvedl, že „*napadené krizové opatření vlády má materiálně povahu jiného právního předpisu podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy*“, totéž uvedl i v usneseních Pl. ÚS 7/20 (bod 23), Pl. ÚS 15/20 (bod 12) a jinou formulací i v již citovaném usnesení Pl. ÚS 10/20 (bod 22), s nímž se shoduje usnesení Pl. ÚS 11/20 (bod 29). Důsledkem chápání krizových opatření vlády jako podzákoných předpisů je možnost obecných soudů neaplikovat je v případě jejich nezákonnosti (čl. 95 odst. 1 Ústavy) a širší okruh subjektů, oprávněných podat návrh na jejich zrušení Ústavním soudem (srov. § 64 odst. 1 a 2 zákona o Ústavním soudu). Rozpor s výhradou zákona v čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny (viz výše) lze řešit vnímáním čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR

¹⁷⁾ Srov. aktuálně HALMAI, G., SCHEPPELE, K. L.: Don't Be Fooled by Autocrats!, *Verfassungsblog.de*, 22. 4. 2020, <https://verfassungsblog.de/dont-be-fooled-by-autocrats/>. V českém překladu titíž: Nenechte se (o)šálit autokraty!, *Respekt.cz*, 13. 5. 2020, <https://www.respekt.cz/respekt-pravo/nenechte-se-osalit-autokraty>.

¹⁸⁾ Poslanecká sněmovna, II. volební období, tisk 282/0, <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028200.htm>.

¹⁹⁾ Takto i VANÍČEK, J., VODEHNAL, O.: *Krizový zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, podle nichž ale mají být krizová opatření vydávána jako nařízení vlády. K chápání krizových opatření jako nařízení vlády nesouhlasně usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 8/20, bod 43.

jako *legem speciale* vůči čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny, jak to činí i Ústavní soud v bodu 24 usnesení Pl. ÚS 11/20: „Již zmíněný čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky nicméně umožňuje, aby zákon vymezil pouze základní práva a svobody, do nichž může být zasaženo povinnostmi stanovenými rozhodnutím vlády, a vládě tak ponechal uvážení, jaké konkrétní povinnosti a v jakém rozsahu stanoví. V tomto případě tedy ústavní zákon připouští, aby byl základ určité povinnosti vymezen nikoliv v zákoně, ale teprve v rozhodnutí vlády, aniž by tím omezoval možnost stanovit zákonem meze tohoto oprávnění vlády (jak činí § 6 krizového zákona v jednotlivých pododstavcích, kde specifikuje možné typy krizových opatření). Obdobně lze nahlížet i na vztah uvedeného oprávnění k čl. 4 odst. 2 Listiny, podle něhož meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem.“ Pokud tedy základní práva lze omezovat 1. zákonem, je-li to 2. v demokratické společnosti nezbytné 3. pro sledování určitých, v Listině vyjmenovaných legitimních cílů (srov. např. čl. 12 odst. 3, 14 odst. 3, 16 odst. 4, 17 odst. 4, 19 odst. 2 nebo 20 odst. 3), čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR lze chápat jako *lex specialis* vůči prvnímu požadavku (na místo zákona vstupují na dobu nouzového stavu a pod soudní kontrolou krizová opatření vlády, vydaná na základě krizového zákona a v jeho mezích), druhý a třetí požadavek však dodrženy být musí.

Výhodou tohoto řešení z hlediska obrany před excesy výkonné moci je rovněž okolnost zdůrazněná zde Ústavním soudem, že taková krizová opatření může vláda vydávat jen na základě krizového zákona a v jeho v mezích. Oproti tomu stanovování zákonných mezí opatřením s mocí zákona by bylo teoreticky spornější. Na nevýhodu tohoto řešení upozorňuje soudce J. Filip v odlišném stanovisku k usnesení Pl. ÚS 8/20; označení krizových opatření vlády za podzákonné právní předpisy může narážet na zásadu, že znakem právního předpisu je obecnost. Nejkurioznější je v tomto ohledu krizové opatření vlády č. 221/2020 Sb., podle kterého „vláda stanoví výjimku z usnesení vlády... č. 194/2020 Sb., a to z omezení počtu osob pro účast na bohoslužbě, pro konání bohoslužby v katedrále sv. Víta, Václava a Vojtěcha v Praze dne 5. května 2020 k 75. výročí Pražského povstání tak, že nařizuje, že se této bohoslužby zúčastní nejvýše 60 osob“. Tento problém ale není nepřeklenutelný. Ústavní soud nevylučuje neobecné právní předpisy jako takové; spíše zkoumá, zda nejsou takovým právním předpisem dotčeny principy dělby moci, rovnosti, práva na soudní ochranu a vyloučení svévole při uskutečňování veřejné moci (srov. nálezy Pl. ÚS 24/04, Pl. ÚS 24/08 a Pl. ÚS 27/09). Ve světle těchto principů ale konkrétní krizové opatření vlády může obstát, nevlamuje-li se do pravomoci jiného orgánu, nerozlišuje-li bez legitimního důvodu, nebere-li dotčeným osobám soudní ochranu a není-li svévolné.

c) Vyloučeno ani není, že krizová opatření vlády jsou opatření obecné povahy.²⁰⁾ Argumentem může být § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví, podle kterého obsahově dosti podobná mimořádná opatření ministra zdravotnictví jsou výslovně označena jako opatření obecné povahy, s určitými výjimkami pro jejich vydávání. Ústavní soud sice v bodech 39 a 40 usnesení Pl. ÚS 8/20 uvedl, že krizovým opatřením vlády chybí potřebný znak konkrétnosti, rozsudek Městského soudu v Praze 10 A 35/2020 ze 7. května 2020 ale s odkazy na judikaturu i literaturu v bodě 24 uvedl, že znak konkrétnosti opatření obecné povahy může být dán jejich vztahem ke „konkrétní události, jíž je pandemie nemoci covid-19“, přičemž (s odkazem na nálezy Pl. ÚS 14/17) „při posouzení materiálních znaků aktu veřejné správy je namístě se v pochybnostech přiklonit k opatření obecné povahy, nikoliv k právnímu předpisu“. Shodně říkají J. Dienstbier, V. Derka a F. Horák, že krizová opatření vlády splňují podmínku konkrétnosti v předmětu regulace a abstraktnosti v okruhu kandidátů, a upozorňují, že ústavní zákon o bezpečnosti ČR ani krizový zákon vládu k vydávání normativních právních aktů výslovně nezmocňuje.²¹⁾ Krizový zákon sice krizová opatření vlády neoznačuje ani jako opatření obecné povahy, ale Ústavní soud dlouhodobě vychází z materiálního pojetí opatření obecné povahy (srov. nálezy Pl. ÚS 14/07 a navazující judikaturu). Podle § 171 správního řádu vydávají opatření obecné povahy správní orgány, a tím podle vymezení v § 1 odst. 1 správního řádu může být i vláda jako orgán moci výkonné.

Soudní ochrana vůči opatření obecné povahy je nejsnazší, neboť podle § 101a soudního řádu správního může návrh na zrušení opatření obecné povahy podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen.

d) Podle odlišného stanoviska soudce J. Filipa k usnesení Pl. ÚS 8/20 je třeba „brát jednotlivá opatření podle jejich obsahu a podle toho je hodnotit“. Tuto výhradu začal zmiňovat i Ústavní soud. V bodě 24 usnesení Pl. ÚS 13/20 uvedl, že „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“; v bodě 26 a 27 usnesení Pl. ÚS 11/20 na to navázal. Slabinou tohoto řešení je riziko odepření spravedlnosti v důsledku možných vnitrojustičních sporů o právní povahu napadeného krizového opatření vlády. Jinak by se soudní kontrola řídila povahou konkrétního krizového opatření vlády, jde-li tedy o právní

²⁰⁾ K opatření obecné povahy srov. HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L.: *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017.

²¹⁾ DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: cit. dílo, str. 427.

předpis, opatření obecné povahy, nebo individuálních právní akt. Ale vydala-li by vláda jako krizové opatření individuální právní akt, bylo by třeba ve světle výše uvedeného u bodu b) zkoumat, zda vláda nediskriminuje, neodnímá adresátovi opatření soudní ochranu (například chabým odůvodněním zakládajícím nepřezkoumatelnost) nebo zda si nepočíná svévolně.

Ať diskuse o právní povaze krizových opatření vlády skončí jakkoli, je třeba trvat na tom, že musí být soudně přezkoumatelná, neboť představují (leckdy i razantní) zásahy do základních práv a svobod. Dále musí být jasné, že krizová opatření vlády mohou být jen mimořádnou a krátkodobou reakcí na krizovou situaci a nesmějí se stát trvalou součástí právního řádu ani na to aspirovat. Dlouhodobější opatření obecného charakteru, zvláště zasahují-li do základních práv a svobod, lze v demokratickém právním státě zakotvit pouze zákonem.

Přejdeme-li k obsahu krizových opatření, která vláda od března do května 2020 skutečně vydala, u řady z nich nebylo jisté, zda měly dostatečný zákonný základ a zda omezovaly základní práva a svobody jen v nezbytně nutném rozsahu. Nejvyšší správní soud se v usnesení Pst 19/2019 z 1. dubna 2020 vyjádřil ke krizovému opatření vlády č. 88/2020 Sb., že „vláda přijetím usnesení o odložení hlasování v doplňovacích volbách do Senátu jednala mimo svou pravomoc i působnost, a že tento akt je nutno proto považovat za natolik vadný, až je nicotný“ a že „chránit je třeba nejen zdraví, životy a hospodářství, ale i demokratický ústavní a právní stát“. Čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti ČR umožňuje prodlužovat lhůty na konání voleb jedině zákonem; ten byl později přijat. Podobně problematické bylo opatření vlády č. 122/2020 Sb., kterým vláda omezila možnost zasedání obecních a krajských zastupitelstev; takový zásah do práva na samosprávu podle čl. 8 Ústavy byl pravděpodobně protiústavní, byť Ústavní soud v usnesení Pl. ÚS 7/20 se k věci meritorně nevyjádřil.²²⁾

Pochybnosti o zákonném základu a o omezení základních práv jen v nezbytném rozsahu jsou u řady dalších opatření, především u zákazu vycestovat z ČR. Podle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona lze nařídít „zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území...“, ale může být vymezeným územím celý svět? Nouzový stav byl vyhlášen „pro území ČR“, je tedy sporné, zda může regulovat chování na území jiných států. Pochybná je i proporcionalita zákazu vycestovat, protože není nezbytný pro ochranu zdraví na území ČR.²³⁾ I povinnost zavřít obchody a provozovny služeb mohla být v řadě případů (zvláště malých prodejen) neproporcionální a časté zavádění a rušení výjimek jednak narušovalo právní jistotu, jednak mohlo být diskriminační a svévolné. Sporný zákonný základ i rozpor s principem proporcionality byl i u povinnosti mít všude mimo bydlíště zakrytý obličej. Tuto povinnost už pod „zákaz vstupu,

²²⁾ Srov. ale odlišné stanovisko P. Šámala a K. Šimáčkové.

²³⁾ Pro další argumenty srov. odlišné stanovisko K. Šimáčkové k usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 10/20.

pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území...” podle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona lze podřadit těžko. Naprostá plošnost opatření, zahrnujícího i liduprázdnou přírodu, pobyt v prázdné místnosti či v autě, atd., dále jen těžko projde testem proporcionality.

Pozoruhodné rovněž bylo, že obsahově shodná pravidla byla přijímána tu jako krizová opatření vlády, tu jako mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví, ke kterým hned přejdeme. Z hlediska dělby moci je nespornou výhodou krizových opatření vlády jejich parlamentní kontrola alespoň v tom smyslu, že Poslanecká sněmovna v případě vážné nespokojenosti s počínáním vlády může neprodloužit nebo dokonce kdykoli zrušit nouzový stav, a tím i ukončit platnost a účinnost všech krizových opatření vlády.

4. Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví

Patrně nejvíc aktů čelících epidemii bylo vydáno jako mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle tohoto ustanovení mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou například „b) zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu“, dále „d) příkaz k vyčlenění lůžek ve zdravotnických zařízeních“, „e) příkaz k provedení ohniskové dezinfekce, dezinfekce a deratizace na celém zasaženém území...” a konečně „i) zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku“.

Podle § 94a odst. 2 téhož zákona se jedná o opatření obecné povahy. Problémem je především nadužívání mimořádně vágního § 69 odst. 1 písm. i) („zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku...“), které ale Ministerstvo zdravotnictví používá nejčastěji. Městský soud v Praze rozsudkem 14 A 41/2020 z 23. dubna 2020 čtyři mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví zrušil. V odůvodnění trval na tom, že závažnější omezení základních práv mohou být vydána jen jako krizová opatření vlády:

„154. ...omezení zákona o ochraně veřejného zdraví nemohl odpůrce obejít ani tím, že svobodu pohybu a podnikání omezil na základě § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle tohoto ustanovení může ministerstvo zakázat nebo nařídit ‚další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku‘. Toto obecně formulované ustanovení nemůže být podkladem pro takto závažné zásahy do základních práv.

155. Podle čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem. Jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva, zákon umožňující omezit základní práva musí být dostatečně konkrétní, aby jeho aplikace byla předvídatelná. Podle Ústavního soudu, zákon, který stanoví meze základních práv a svobod natolik obecně či vágně, že určení jejich obsahu fakticky přenechá praxi státních orgánů či jiných subjektů, je v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny ze stejných důvodů, pro které nelze stanovení mezí základních práv přenechat podzákonnému právnímu předpisu' (nález ... Pl. ÚS 3/15, bod 105). Velmi obecně formulovaný § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nemůže sloužit jako bílko šek vystavený zákonodárcem k jakkoliv závažnému a rozsáhlému zásahu do základních práv. Takový výklad by byl v rozporu s právě citovaným čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Soud tudíž nemůže akceptovat, aby odpůrce svou pravomoc vydat napadená opatření omezující svobodu pohybu a podnikání mohl bez bližšího vysvětlení založit na tomto „zbytkovém ustanovení“. Obzvláště za situace, kdy jiný zákon, jež má být s ohledem na specifika nastalé situace aplikován, umožňuje omezení právě těchto základních práv a svobod.“²⁴⁾

Rozpor § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví s výhradou zákona zakotvenou v čl. 2 a 4 Listiny je totiž, zvláště při jeho aktuální interpretaci Ministerstvem zdravotnictví, očividný. Ústavní soud v některých známých nálezech velmi úzkostlivě dbal na dodržování výhrady zákona i v dosti extrémní formě, srov. zejména nález k zdravotnickým nadstandardům (Pl. ÚS 36/11), kde Ústavnímu soudu nestačilo abstraktní vymezení „základní“ a „ekonomicky náročnější“ varianty zdravotní péče v zákoně a řekl, že úprava v zákoně musí být dostatečně srozumitelná adresátům a aplikovatelná a prováděcí předpis má stanovit již jen detaily. Ústavnímu soudu ani nestačilo vymezení zákazu držet množství omamné látky větší než malé v trestním zákoníku, s konkretizací v nařízení vlády, a nálezem Pl. ÚS 13/12 zrušil v trestním zákoníku zmocnění pro vládu stanovit nařízením, „jaké je množství větší než malé u omamných látek, psychotropních látek, přípravků je obsahujících a jedů“. V tomto kontextu je zářející bod 33 usnesení Pl. ÚS 11/20, kde Ústavní soud tváří v tvář praxi Ministerstva zdravotnictví jen podotkl k § 69 odst. 1 písm. i), že „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“. Možná je pojetí výhrady zákona v nálezech Pl. ÚS 36/11 a Pl. ÚS 13/12 až přehnané (v nálezech Pl. ÚS 19/14 a Pl. ÚS 21/14 byl Ústavní soud méně přísný) a bude namísto po odeznění koronavirové krize

²⁴⁾ Městský soud v Praze sice v bodech 147–152 rozsudku 14 A 41/2020 rozvíjí poněkud pochybnou úvahu, že pravomoc Ministerstva zdravotnictví se zvětšuje a zmenšuje v závislosti na tom, zda zrovna je vyhlášen nouzový stav, nicméně argumentace v bodech 154 a 155 je tak zásadní a přesvědčivá, že jistě dopadá na postup Ministerstva zdravotnictví vždy, ať je nouzový stav, či není.

hledat nějaké rozumně středové pojetí výhrady zákona,²⁵⁾ nicméně kontrast mezi zmiňovanými nálezy a blahovolnou tolerancí „normotvorby“ Ministerstva zdravotnictví na základě § 69 odst. 1 písm. i) v bodě 33 usnesení Pl. ÚS 11/20 bije do očí.²⁶⁾ Není nepodstatné, že porušení těchto mimořádných opatření je přestupkem podle § 92n odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví s pokutou do 3 miliónů Kč.

Podle J. Dienstbiera, V. Derky a F. Horáka pravomoc Ministerstva zdravotnictví vydávat mimořádná opatření podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nesplňuje požadavek striktní zákonnosti, je snadno zneužitelná a efektivně nekontrolovatelná a problém vidí i v časové neohraničenosti takových opatření²⁷⁾ a v pravomoci Ministerstva zdravotnictví vyvolat takto *de facto* mimořádný stav, aniž by ovšem pro takový mimořádný stav existovalo zmocnění v ústavním pořádku.²⁸⁾

Tyto výhrady justice i právní vědy proti § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví a jeho nadužívání Ministerstvem zdravotnictví nabyly na aktuálnosti po ukončení nouzového stavu. Ministerstvo zdravotnictví vydalo 15. května 2020 sérii ochranných opatření a mimořádných opatření na dobu od 18. do 25. května 2020, která nadále závažně omezují četná základní práva včetně svobody pohybu a pobytu, práva podnikat a práva na vzdělání. Další série mimořádných opatření z 19. května 2020 omezuje některá základní práva od 25. května 2020 „do odvolání“. Přinejmenším některá z těchto opatření se jeví být ve světle výše citovaného názoru Městského soudu v Praze nezákonná.

Jako příklady takových protiprávních omezení základních práv (buď nemajících patřičný zákonný základ nebo zjevně nepřiměřených) lze uvést plošný zákaz vstupu cizinců (s výjimkami) ochranným opatřením MZDR 20599/2020-1/MIN/KAN z 15. května 2020 (podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví), zákaz pobývat na veřejně dostupných místech v počtu více než deseti osob mimořádným opatřením MZDR 20588/2020-1/MIN/KAN z téhož dne [podle § 69 odst. 1 písm. b) téhož zákona], povinnost mít zakrytý nos a ústa i na liduprázdných místech mimo bydliště uloženou mimořádným opatřením MZDR 15757/2020-16/MIN/KAN z 18. května 2020 [podle § 69 odst. 1 písm. i)], atd. Jde přinejmenším o zásahy do svobody pohybu a pobytu, shromažďovacího práva a práva na respektování

²⁵⁾ Naše aktuální pojetí výhrady zákona je jedno z nejpřísnějších v Evropě, srov. KYSELA, J.: *Zákonodárství bez parlamentů*. Praha, 2006.

²⁶⁾ Srov. ale obezřetnější přístup v bodech 20, 21 a 26 odlišného stanoviska K. Šimáčkové, V. Šimíčka a D. Uhlíře k usnesení Pl. ÚS 8/20, varující před vyprázdněním ústavně garantované výhrady zákona a končící varováním: „Aprobovat bez dalšího nynější praxi by znamenalo, že ministr zdravotnictví může dle vlastního uvážení suspendovat jedno ze základních lidských práv například při řešení příští chřipkové epidemie.“

²⁷⁾ DIENSTBIER, J.; DERKA, V.; HORÁK, F.: cit. dílo, str. 430–431.

²⁸⁾ DIENSTBIER, J.; DERKA, V.; HORÁK, F.: cit. dílo, str. 420.

soukromého a rodinného života, další opatření zasahují do práva podnikat, práva na vzdělání a dalších základních práv.

Vláda si byla vědoma nedostatečnosti zákonného základu a schválila 7. května 2020 vládní návrh zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 v roce 2020, s účinností přechodně do konce roku 2020, v jehož důvodové zprávě čteme: *„Za současné epidemie ... se nicméně ukazuje, že zákon o ochraně veřejného zdraví nenabízí v rámci tam vymezených mimořádných opatření dostatečnou škálu nástrojů pro její zvládnutí. Zároveň je velmi kusou i úprava procesu vydávání těchto opatření, přičemž vzhledem k tomu, že tato opatření mohou mít i celostátní působnost, a tedy celoplošné dopady, mohla by být zpochybňována jejich legitimita vzhledem ke způsobu jejich přijetí a namítána možnost svévole.“*²⁹⁾ Není jasné, proč vláda nenavrhla projednání tohoto návrhu ve stavu legislativní nouze, který v té době ještě trval. Pak by mohlo Ministerstvo zdravotnictví využívat nové, tímto zákonem stanovené pravomoci a alespoň některým výše uvedeným nezákonnostem se vyhnout.

Jak už bylo řečeno, soudní kontrolu opatření obecné povahy provádějí správní soudy, přičemž podle § 101a soudního řádu správního může návrh na zrušení opatření obecné povahy podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatření obecné povahy zkrácen. Městský soud v Praze v rozsudku 10 A 35/2020 v bodě 62 správně upozorňuje, že *„by ministerstvo vždy mělo svá opatření odůvodnit v co nejkonkrétnější možné míře, tak aby veřejnosti bylo zřejmé, z jakých důvodů dochází k omezování práv. Obecně přitom platí, že s postupujícím časem od začátku epidemie lze předpokládat vyšší informovanost ministerstva o hrozcích rizicích i o něco nižší potřebu rychlých reakcí, a proto by měla být mimořádná opatření odůvodňována podrobněji“*. Těmto požadavkům jen stěží dostojí lakonické³⁰⁾ odůvodnění „rouškového“ mimořádného opatření MZDR 15757/2020-13/MIN/KAN z 5. května 2020, nepřinášející nic nového oproti odůvodněním předchozích opatření z 9. dubna a 30. března. Mimořádné opatření 15757/2020-16/MIN/KAN z 18. května 2020 už má odůvodnění delší, ovšem nikterak nevysvětluje řadu výjimek z „rouškové“ povinnosti; nadto věta začínající *„Pro srovnání odpůrce uvádí...“* svědčí o překopírování z nějakého soudního rozhodnutí nebo vyjádření vůči soudu.

Nejen odůvodnění, ale i samotný normativní text těchto opatření obecné povahy je leckdy formulován mimořádně nedbale, což je u aktů zavazujících miliony adresátů a vydávaných dva měsíce po vyhlášení nouzového stavu smutné. Citované mimořádné opatření 15757/2020-16/MIN/KAN z 18. května 2020 a všechna předchozí „roušková“ opatření například obsahovala text *„Všem osobám se... zakazuje pohyb a pobyt na všech místech mimo bydliště, bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa) jako je respirátor,*

²⁹⁾ Poslanecká sněmovna, VIII. volební období, tisk 859/0, <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=859&CT1=0>.

³⁰⁾ Odůvodnění neobsahují o moc víc než poznatek, že koronavirus se šíří kapénkami a rouška brání šíření kapének.

rouška...“, který vinou chybně umístěné čárky za slovem „bydliště“ vlastně plošně zakazoval opustit bydliště; z výjimky pro „studenty, účastníky přijímacího řízení, akademické pracovníky, členy zkušebních komisí pro státní zkoušky a přijímací zkoušky na vysokých školách podle zákona č. 111/1998 Sb., pokud je zachován rozestup nejméně 1,5 m a pokud je v místnosti maximálně 15 osob“ z téhož opatření není patrné, zda se vztahuje jen na státní a přijímací zkoušky, nebo na studenty a akademické pracovníky obecně, a nepomůže tu ani četba odůvodnění. Do učebnic legislativní techniky patrně pronikne věta z mimořádného opatření MZDR 20581/2020-2/MIN/KAN z 19. května 2020, podle níž se „zakazuje konzumovat potraviny včetně nápojů na veřejnosti v místě jejich prodeje nikoli v nezbytně nutných případech pro potřeby nezbytného občerstvení, jedná-li se o potraviny určené k bezprostřední konzumaci, a v takovém případě pobývat za účelem jejich konzumace od prodejny, výdejového okénka apod. méně než 10 metrů“, na niž upozornil V. Kilian.³¹⁾ Rozbor konkrétních příkazů a zákazů, kvality legislativní práce, jež se v čase vůbec nezvyšovala, a sdělnosti odůvodnění, jež jsou povinnou náležitostí opatření obecné povahy, by vydal na samostatný článek.³²⁾

Ministerstvo zdravotnictví se dále systematicky vyhýbá soudnímu přezkumu svých opatření jejich neustálým rušením a vydáváním v podobném znění, na což správní soudy leckdy reagují nepřipuštěním změny návrhu a odmítnutím návrhu s tím, že napadené opatření obecné povahy bylo mezitím ministerstvem zrušeno novým (velmi podobným) opatřením obecné povahy.³³⁾ Takovým postupem se správní soudy vyhýbají své ústavní povinnosti poskytovat ochranu právům podle čl. 90 a 4 Ústavy.³⁴⁾ Stojí za zmínku, že na pokus desátého senátu Městského soudu v Praze v řízení 10 A 35/2020 umožnit návrhovateli na zrušení a nové vydání aktu reagovat odpovědělo Ministerstvo zdravotnictví nedůstojnou námitkou podjatosti vůči všem členům senátu, které však NSS usnesením Nao 48/2020 nevyhověl.

Bylo by velmi neblahé a s ideou demokratického právního státu rozporné, kdyby § 68 a 69 zákona o ochraně veřejného zdraví sloužily nadále jako svého druhu zmocňovací zákon pro dalekosáhlé zásahy do základních práv plošnými mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví, jejichž účinné soudní kontrole se navíc Ministerstvo zdravotnictví systematicky vyhýbá.

³¹⁾ KILIAN, V.: Mimořádná opatření, *Právní prostor*, 26. 5. 2020, <https://www.pravniprostor.cz/aktuality/mimoradna-opatreni>.

³²⁾ Psaní takového článku ovšem zkomplikovalo Ministerstvo zdravotnictví tím, že začalo starší mimořádná opatření, např. mimořádné opatření MZDR 20581/2020-2/MIN/KAN z 19. května 2020, z výše citované webové stránky mazat (navštíveno 29. května 2020).

³³⁾ Srov. např. usnesení Městského soudu v Praze 9 A 52/2020 ze 14. května 2020, kterým byl odmítnut návrh na zrušení „rouškového“ mimořádného opatření MZDR 15757/2010-10/MIN/KAN z 30. dubna 2020 proto, že bylo zrušeno dalším „rouškovým“ mimořádným opatřením MZDR 15757/2020-13/MIN/KAN ze 4. května 2020.

³⁴⁾ Nadto Ústavní soud v usnesení Pl. ÚS 11/20 dospěl k závěru, že on opatření obecné povahy zrušit nemůže, čemuž ovšem oponovala řada disentujících soudců.

5. Závěr

Čelení epidemii a jejím následkům je závažný úkol státu, který vyžadoval i rychlé a účinné využití dostupných právních nástrojů. V. Bílková správně upozorňuje, že státu z ústavního pořádku a mezinárodních smluv o lidských právech vyplývá i povinnost chránit životy a zdraví obyvatel.³⁵⁾ Je dobře, že patrně i díky některým krokům vlády a Ministerstva zdravotnictví pandemie postihla obyvatele České republiky v porovnání s jinými zeměmi velmi málo.

Praktické využívání těchto právních nástrojů, zvláště krizových opatření vlády a mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví, ale odhalilo řadu problémů z hlediska jejich ústavnosti a zákonnosti. Lze pochopit, že v prvních dnech nouzového stavu vláda poněkud improvizovala v zájmu rychlé a účinné reakce na nebezpečí. Úcta k lidským právům a k principům právního státu se ale bohužel postupem času nijak výrazně nezvyšovala. Obyvatelé ČR čelili a čelí často nejasným, nepřiměřeným a chabě odůvodněným zákazům s pochybným právním základem. V situaci, kdy činnost Parlamentu není a nebyla ochromena a kdy od rozšíření nákazy novým koronavirem SARS-CoV-2 do ČR uplynuly již více než dva měsíce, by vláda měla důsledně respektovat výhradu zákona zakotvenou v čl. 2 a 4 Listiny a opírat ukládání povinností obyvatelům o dostatečně určitý zákonný základ. Chce-li být Česká republika demokratickým právním státem založeným na účtě k právům člověka a občana, měla by lidem a občanům ukládat povinnosti prostřednictvím zákonných, srozumitelných, veřejně diskutovaných, řádně odůvodněných³⁶⁾ a soudně kontrolovatelných aktů, které jsou v souladu s Listinou základních práv a svobod.

³⁵⁾ BÍLKOVÁ, V.: cit. dílo, str. 2.

³⁶⁾ V demokratickém státě by měly být akty veřejné moci odůvodněné, což platí jak pro individuální právní akty, tak pro právní předpisy. Soudní a správní rozhodnutí mají odůvodnění jako povinnou náležitost, i opatření obecné povahy musí být odůvodněná. Návrhy zákonů mají důvodovou zprávu a zákonům poskytuje odůvodnění i veřejná kontradiktorní debata v parlamentu. I návrhy podzákonných právních předpisů musí být odůvodněné (srov. čl. 14 a čl. 16 odst. 4 Legislativních pravidel vlády). O nedostatečnosti odůvodnění opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví už byla řeč. Ke krizovým opatřením vlády nebyla publikována žádná odůvodnění. Občané by ale měli znát řádné a přesvědčivé odůvodnění aktů, které jim ukládají povinnosti. Těžko by se přitom dalo argumentovat tím, že v krizové situaci se nesmějí nepříteli prozrazovat naše taktické úvahy; virus si patrně taková odůvodnění stejně nepřečte.