

Přezkum opatření přijatých v době nouzového stavu^{*)}

Úvod

Přezkum opatření přijatých v době nouzového stavu je téma nanejvýš aktuální. S účinností po dobu celkem ode dne 12. 3. 2020 (od 14:00 hodin) do dne 17. 5. 2020 (24:00 hodin) byl totiž v České republice vyhlášen nouzový stav, a to usnesením vlády ze dne 12. 3. 2020 č. 194 o vyhlášení nouzového stavu, zveřejněném pod č. 69/2020 Sb. Nouzový stav byl vyhlášen původně na dobu 30 dnů, která byla následně na základě souhlasů Poslanecké sněmovny prodloužena na zmíněnou celkovou dobu.¹⁾

Nouzový stav byl vyhlášen podle § 4 a 5 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti České republiky“). Zmíněné usnesení vlády přímo uvádí, že nouzový stav byl vyhlášen „pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru ložnačovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky“.

Vláda současně nařídila ve smyslu § 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“), pro řešení vzniklé krizové situace krizová opatření. Opatření však nebyla během zmíněného nouzového stavu vydávána jen podle krizového zákona, nýbrž také Ministerstvem zdravotnictví podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Následovala snaha některých osob dosáhnout přezkoumání nařízených opatření s tím, že se dotkla základních práv a svobod. Ostatně je nutno vzít v potaz, že opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví nejsou nezbytně podmíněna vyhlášením nouzového stavu a překračují dobu jeho vyhlášení.

^{*)} Článek je zpracován ke dni 1. 7. 2020.

¹⁾ Viz usnesení vlády ze dne 9. 4. 2020 č. 396 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, zveřejněné pod č. 156/2020 Sb., a to do dne 30. 4. 2020 na základě souhlasu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky uděleného jejím usnesením ze dne 7. 4. 2020 č. 1012, a usnesení vlády ze dne 30. 4. 2020 č. 485 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, zveřejněné pod č. 219/2020 Sb., a to do dne 17. 5. 2020 na základě souhlasu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky uděleného jejím usnesením ze dne 28. 4. 2020 č. 1105.

Právě možnostmi přezkumu opatření přijatých v době nouzového stavu se toto pojednání zabývá. Přitom je tedy nezbytné rozlišit, o jaká opatření se jedná, respektive jakou materiální povahu mají.

Pro získání odpovědi na předestřenu otázku týkající se možnosti přezkumu lze vyjít také z rozhodnutí soudů, která již byla vydána. Jedná se nejen o správní soud, relevantní je *a priori* Ústavní soud.

1. Různá materiální povaha opatření

V případě aktuální situace související s výskytem koronaviru SARS CoV-2 byla či stále jsou přijata opatření v různých formách a s různou materiální povahou. Lze vymezit tři takové okruhy. Jsou to samotné vyhlášení nouzového stavu, opatření podle krizového zákona (krizová opatření) a opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví (mimořádná opatření). Ke každé z těchto materiálních povah se pak vážou různé možnosti přezkumu.

1.1 Vyhlášení nouzového stavu

Vyhlášení nouzového stavu se stalo z formálního hlediska usnesením vlády. Z dále rozebíraného rozhodnutí Ústavního soudu²⁾ se podává, že v podstatě nejde o opatření, respektive úkon, který by sám o sobě zasahoval do práv a svobod. Podle Ústavního soudu se jedná o „akt vládnutí“ s normativním dopadem.

Možnost vyhlášení nouzového stavu je právně zakotvena v čl. 5 a 6 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Tento čl. 5 zní:

„(1) Vláda může vyhlásit nouzový stav v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost.

(2) Nouzový stav nemůže být vyhlášen z důvodu stávky vedené na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů.

(3) Je-li nebezpečí z prodlení, může vyhlásit nouzový stav předseda vlády. Jeho rozhodnutí vláda do 24 hodin od vyhlášení schválí nebo zruší.

(4) Vláda o vyhlášení nouzového stavu neprodleně informuje Poslaneckou sněmovnu, která může vyhlášení zrušit.“

Jak je z citovaného ustanovení patrné, a to z odstavce 1, nouzový stav byl zmíněným usnesením vlády ze dne 12. 3. 2020 vyhlášen z důvodu onoho tzv. jiného nebezpečí pro ohrožení zdraví. Na citovaný čl. 5 navazuje čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, který zní:

²⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, dostupné z www.usoud.cz.

„(1) 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.

(2) Nouzový stav se může vyhlásit nejdéle na dobu 30 dnů. Uvedená doba se může prodloužit jen po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny.

(3) Nouzový stav končí uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen, pokud vláda nebo Poslanecká sněmovna nerozhodnou o jeho zrušení před uplynutím této doby.“

Z tohoto citovaného ustanovení a skutečností již popsanych ve vztahu k opatřením v rámci nouzového stavu souvisejícího s výskytem koronaviru SARS CoV-2 plyne, že vláda předepsaný postup formálně dodržela. Co do požadavku vymezení omezovaných práv zmíněné usnesení vlády ze dne 12. 3. 2020 odkazuje ohledně konkrétního provedení na jiná, samostatná usnesení vlády; i s tím se Ústavní soud při přezkoumávání musel vypořádat.

1.2 Opatření podle krizového zákona

Opatřeními, která zasahují do práv a svobod, jsou především opatření vydávaná podle krizového zákona, neboli krizová opatření.

Formálně jsou vydávána usneseními vlády, materiálně vzato mohou mít podle Ústavního soudu povahu obecného normativního aktu – „jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy nebo ustanovení § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu“.³⁾ Obecněji se k povaze takových krizových opatření vyjádřil Ústavní soud v usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20,⁴⁾ kdy konstatoval toto: „Krizová opatření, kterými je zasahováno do základních práv a svobod přímo nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím individuálního správního aktu vytvářejí právní základ, sice mohou mít různou podobu a obsah, protože je nelze souhrnně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů, z hlediska řízení před Ústavním soudem však musí být vždy v závislosti na svém obsahu přezkoumatelná buď jako právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci.“

³⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, dostupné z www.usoud.cz, odstavec 45. Shodně též některá pozdější usnesení Ústavního soudu, například usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/20, dostupné z www.usoud.cz. V usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 13/20, dostupném z www.usoud.cz, se v odstavci 23 k tomu podává, že „...napadené akty vlády mají materiálně povahu jiného právního předpisu sui generis. Ústavní soud by proto byl příslušný k projednání návrhu podaným oprávněnou osobou na jejich zrušení, avšak pouze v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu...“.

⁴⁾ Dostupné z www.usoud.cz, odstavec 18.

Krizovým opatřením se podle § 2 písm. c) krizového zákona rozumí „organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob“.

Opatření podle krizového zákona jsou vydávána s odkazem na jeho ustanovení § 5 až 8. Z těchto ustanovení je žádoucí pro účely tohoto pojednání citovat následující.

Podle jeho § 5 platí následující. „Za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit

a) právo na nedotknutelnost osoby a nedotknutelnost obydlí při evakuaci osoby z místa, na kterém je bezprostředně ohrožena na životě nebo zdraví,

b) vlastnické a užívací právo právnických a fyzických osob k majetku (§ 29 a 31), pokud jde o nucené omezení práva vlastníka nebo uživatele z důvodu ochrany života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, které jsou ohroženy krizovou situací, přičemž je za toto omezení poskytnuta přiměřená náhrada,

c) svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací,

d) právo pokojně se shromažďovat ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací,

e) právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění,

f) právo na stávku, pokud by tato stávka vedla k narušení, případně znemožnění záchranných a likvidačních prací.“

V rámci nouzového stavu souvisejícího s výskytem koronaviru SARS CoV-2 byly *de facto* využity snad všechny z uvedených možností. Navazující § 6 téhož zákona pak stanoví: „(1) Vláda je oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařídit

a) evakuaci osob a majetku z vymezeného území,

b) zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území,

c) ukládání pracovní povinnosti, pracovní výpomoci nebo povinnosti poskytnout věcné prostředky,

d) bezodkladné provádění staveb, stavebních prací, terénních úprav nebo odstraňování staveb anebo porostů za účelem zmírnění nebo odvrácení ohrožení vyplývajícího z krizové situace.

(2) Vláda v době trvání nouzového stavu je dále oprávněna

a) nařídit povinné hlášení přechodné změny pobytu osob, kterou se rozumí opuštění místa trvalého pobytu osoby, k němuž je hlášena v místě, ze kterého byla organizovaná evakuována nebo které o své vůli opustila z důvodu ohrožení svého života nebo zdraví, pokud tato změna pobytu bude delší než 3 dny,

b) přijmout opatření k ochraně státních hranic, k pobytu cizinců nebo osob bez státní příslušnosti, v oblasti zbraní, výbušnin, nebezpečných chemických látek a přípravků, jaderných zařízení a zdrojů ionizujícího záření,

c) nařídít přemístění osob ve vazbě nebo ve výkonu trestu odnětí svobody do jiné věznice nebo vyloučit volný pohyb těchto osob mimo věznici,

d) nařídít nasazení vojáků v činné službě a jednotek požární ochrany k provádění krizových opatření,

e) nařídít vykonávání péče o děti a mládež, pokud tuto péči nemohou v krizové situaci vykonávat rodiče nebo jiný zákonný zástupce,

f) nařídít přednostní zásobování

1. dětských, zdravotnických nebo sociálních zařízení,
2. ozbrojených sil, bezpečnostních sborů a složek integrovaného záchranného systému, pokud se podílejí na plnění krizových opatření,
3. prvku kritické infrastruktury, a to v nezbytném rozsahu,

g) zabezpečit náhradní způsob rozhodování o dávkách sociálního zabezpečení (péče), kterými se rozumí dávky nemocenského pojištění, důchodového pojištění, důchodového zabezpečení, státní sociální podpory, dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče, a o jejich výplatě. ...

(4) Povinnosti uvedené v odstavci 1 písm. c) lze uložit pouze tehdy, pokud nelze tyto činnosti a věci zajistit smluvně, subjekt plnění klade zjevně finančně a časově nevýhodné podmínky nebo plnění odmítne a přitom hrozí nebezpečí z prodlení. ...“

V rámci nouzového stavu souvisejícího s výskytem koronaviru SARS CoV-2 byla z citovaných ustanovení *de facto* aplikována většina. Potřeba využití zjevně nebyla ve vztahu k opatřením vztahujícím se k realizaci či odstraňování staveb.

Významným lze shledat ustanovení § 8 krizového zákona, podle něhož „rozhodnutí o krizových opatřeních uvedených v § 6 odst. 1 až 3 a v § 7 se zveřejňují v hromadných informačních prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon. Účinnosti nabývají okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví.“ Tento text je obdobný ustanovení § 12 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, podle kterého: „Rozhodnutí o nouzovém stavu, o stavu ohrožení státu nebo válečném stavu se zveřejňují v hromadných sdělovacích prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon. Účinnosti nabývají okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví.“ Pro účely vyhlášení je v obou případech, tj. u vyhlášení nouzového stavu i u vyhlášení krizového opatření, výslovně odkázáno na vyhlášení stejně jako zákona.

K vymezenému tématu tohoto pojednání je relevantní rovněž ustanovení § 38 krizového zákona o vztahu ke správnímu řádu, kdy „na rozhodování a ukládání povinností podle tohoto zákona se v době krizového stavu, s výjimkou § 6 odst. 5, § 9 odst. 3 písm. c) a § 34 až 34b, nevztahuje správní řád“. Nejsou-li totiž opatření tvořena podle správního řádu, nelze je podle správního řádu ani přezkoumávat.

Podle § 39c krizového zákona „orgány krizového řízení při řešení krizové situace postupují tak, aby případný zásah do práv a svobod osob nepřekročil nezbytnou míru“. Právě i nedodržení tohoto ustanovení jistě může zavdávat potřebu krizové opatření přezkoumat.

V době nouzového stavu souvisejícího s výskytem koronaviru SARS CoV-2 ale nebyla vydávána pouze opatření podle krizového zákona, nýbrž také opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, která jsou právně upravena následujícím způsobem.

1.3 Opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví

Zákon o ochraně veřejného zdraví upravuje v § 68 provádění opatření před zavlečením infekčních onemocnění ze zahraničí. V § 69 pak upravuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku následovně, přičemž jsou citována jen příkladně ta, která byla uplatněna v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2.

„(1) Mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou

a) zákaz nebo omezení výroby, úpravy, úschovy, dopravy, dovozu, vývozu, prodeje a jiného nakládání s potravinami a dalšími výrobky, kterými může být šířeno infekční onemocnění, popřípadě příkaz k jejich zničení,

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, ...

d) příkaz k vyčlenění lůžek ve zdravotnických zařízeních,

e) příkaz k provedení ohniskové dezinfekce, dezinfekce a deratizace na celém zasaženém území; ...

i) zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.

(2) Mimořádná opatření podle odstavce 1 nařídí v nezbytně nutném rozsahu a rozhodne o jejich ukončení příslušný orgán ochrany veřejného zdraví. ... Místní příslušnost orgánu ochrany veřejného zdraví se řídí místem výskytu infekčního onemocnění. Odvolání proti rozhodnutí příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví nemá odkladný účinek. Osoby jsou povinny se mimořádnému opatření podřídit.“

Podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví „Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku a mimořádná opatření k ochraně zdraví fyzických osob při výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých výrobků a nejakostních či z porušení jakosti podezřelých vod, při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech, pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika

krajů, a rozhoduje o jejich ukončení včetně uvolnění výrobků na trh nebo do oběhu“. Dále podle § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví „Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví stanoví ochranná opatření před zavlčením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění, a rozhoduje o jejich ukončení“.

Podle § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví mimo jiné také opatření na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění podle § 80 odst. 1 písm. g) a h) téhož zákona vydá příslušný orgán ochrany veřejného zdraví jako opatření obecné povahy. V onom odstavci je dále stanoveno: „Opatření obecné povahy se vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Toto opatření obecné povahy nabývá účinnosti dnem vyvěšení na úřední desce orgánu ochrany veřejného zdraví, který opatření vydal, a vyvěšuje se na dobu nejméně 15 dnů. Jde-li o opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví, zašle je Ministerstvo zdravotnictví též krajským hygienickým stanicím, které jsou povinny jej bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů.“

Podle ustanovení § 94a odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví „opatření obecné povahy v den následující po dni nabytí jeho účinnosti opatří příslušný orgán ochrany veřejného zdraví záznamem o jeho účinnosti“. Podle ustanovení § 94a odst. 4 téhož zákona pak platí, že, „pokud pominuly nebo se změnilы důvody pro vydání opatření obecné povahy podle odstavce 2, orgán ochrany veřejného zdraví je bezodkladně zruší nebo změní; odstavce 2 a 3 se použijí obdobně“.

Z citovaných ustanovení přímo vyplývá, že ona mimořádná opatření mají formu opatření obecné povahy. Institut opatření obecné povahy je obecně upraven v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a to v jeho části šesté, v § 171 až 174.⁵⁾

2. Přezkum opatření podle jejich materiální povahy

Po vymezení tří okruhů opatření přijatých v době nouzového stavu v předchozí části tohoto pojednání podle jejich materiální povahy je tato část pojednání věnována samotným možnostem přezkumu těchto opatření. Jde tedy o přezkum samotného vyhlášení nouzového stavu, opatření podle krizového zákona (krizových opatření) a opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví (mimořádných opatření).

Předestít ovšem lze, že pro všechna opatření je společné, že „přezkoumat“ je může ten, kdo je vydal, a to ve smyslu vydání nového opatření, kterým se původní opatření změní či zruší. V aktuálně skončeném nouzovém stavu byla tato situace poměrně častá, přičemž nejvíce patrné to bylo zřejmě na změně doby, po kterou je nakupování ve vymezených obchodech

⁵⁾ K opatřením obecné povahy blíže viz například HENDRYCH, D.: Část třetí, kapitola VIII. Právní předpisy a jiné abstraktní formy správní činnosti. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s. ISBN 978 80 7400 624 1, s. 126; nebo SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s. ISBN 978 80 7478 002-8, s. 168.

vyhrazeno pro určité osoby.⁶⁾ Je zjevné, že takové řešení „přezkumu“ je nejrychlejší a nejefektivnější. Pro případ, že se tak nestane, je třeba zabývat se možnostmi přezkumu takových opatření nezávisle na vůli toho, kdo je učinil.

2.1 Přezkum vyhlášení nouzového stavu

Již zmíněné usnesení vlády ze dne 12. 3. 2020 o vyhlášení nouzového stavu bylo také napadeno ústavní stížností u Ústavního soudu.⁷⁾ Výsledek žádaného přezkumu tohoto usnesení poskytuje výchozí vodítko pro posouzení možnosti takového přezkumu; byť bylo k onomu usnesení uplatněno několik disentů.

Ústavní soud stížnost odmítl jako návrh, k jehož projednání nebyl příslušný. Přitom bylo ve zkoumaném usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20,⁸⁾ po rekapitulaci příslušné právní úpravy vyhlášení nouzového stavu, jak již byla v tomto pojednání předestřena, konstatováno následující.

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

⁶⁾ Ministerstvo zdravotnictví vydalo mimořádné opatření ze dne 18. 3. 2020, č. j. MZDR 12390/2020-1/MIN/KAN, kterým zakázalo přítomnost osob ve vymezených prodejnách (potravin atd.) v čase mezi 10:00 a 12:00 hodin s účinností ode dne 19. 3. 2020, a to s výjimkou osob starších 65 let věku a majitelů a zaměstnanců provozovatele. Již druhého dne 19. 3. 2020 vydalo Ministerstvo zdravotnictví mimořádné opatření č. j. MZDR 12501/2020-3/MIN/KAN, kterým bylo s účinností ode dne 20. 3. 2020 zrušeno zmíněné mimořádné opatření z předchozího dne a doba pro nakupování vyhrazená pro určité osoby byla stanovena v čase mezi 7:00 až 9:00 hodin. Mimořádným opatřením ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12744/2020-2/MIN/KAN, Ministerstvo zdravotnictví zmíněné předchozí mimořádné opatření s účinností ode dne 25. 3. 2020 zrušilo a doba pro nakupování vyhrazená pro určité osoby byla stanovena v čase mezi 8:00 až 10:00 hodin. Stanovení této doby vydrželo až do jejího zrušení bez náhrady, a to s účinností ode dne 26. 5. 2020 úkonem nazvaným Zrušení mimořádného opatření a vydaným dne 25. 5. 2020 pod č. j. MZDR 12744/2020-4/MIN/KAN. Vše, s výjimkou mimořádného opatření ze dne 23. 3. 2020, dostupné ke dni 4. 6. 2020 z webových stránek Ministerstva zdravotnictví <https://koronavirus.mzcr.cz/category/mimoradna-opatreni/>.

⁷⁾ Viz též <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-odmitl-ustavni-stiznost-smerujici-proti-usneseni-vlady-o-vyhlaseni-nouz/>.

⁸⁾ Dostupné z https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezky/2020/Pl_US_8_20_vcetne_disentu_na_web.pdf.

vydávána.“ Ústavní soud tím zaujal zřetelný postoj k charakteru vyhlášení nouzového stavu a odkázal na krizová opatření, která teprve mohou zasáhnout do práv a svobod.

Ústavní soud dále pokračoval s tím, že „ze stejných důvodů nelze rozhodnutí vlády o nouzovém stavu považovat ani za (jiný) právní předpis ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen ‚Ústava‘) nebo § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. ... 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. ... představuje ‚akt vládnutí‘, který má normativní dopad, zásadně nepodléhá kontrole Ústavního soudu a je ‚přezkoumatelný‘ primárně demokraticky zvoleným politickým (nesoudním) orgánem, kterým je Poslanecká sněmovna.“

Tímto konstatováním Ústavní soud přímo odpovídá na otázku, jak lze přezkoumat vyhlášení nouzového stavu. Ústavní soud přitom akcentoval politickou odpovědnost vlády a dodal: „Absence soudní kontroly vyhlášení nouzového stavu není absolutní a lze si představit okolnosti, za kterých by sám Ústavní soud mohl (a měl) posoudit, zejména na základě návrhu politické menšiny. ... 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.“

Podle Ústavního soudu „postup vlády, která nejprve vydala samostatné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a následně stanovila konkrétní krizová opatření, jimiž byla implicitně omezena základní práva (a jejich rozsah) a ve kterých zároveň byly uloženy povinnosti (a jejich rozsah), není protiústavní“. Jako závadné nebylo shledáno ani to, že vláda v krizových opatřeních vymezila omezovaná práva pouze odkazem na příslušné paragrafy krizového zákona, tedy pouze implicitně.

2.2 Přezkum opatření podle krizového zákona

V citovaném usnesení se Ústavní soud dále zabýval přezkumem krizových opatření, tj. opatření přijatých usnesením vlády podle krizového zákona. Ústavní soud u nich shledal povahu jiného právního předpisu.

V části směřující proti usnesení vlády ze dne 15. 3. 2020 č. 215, o přijetí krizového opatření, zveřejněném pod č. 85/2020 Sb., odmítl Ústavní soud stížnost jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným. Šlo o opatření omezující pohyb osob na území České republiky.

Ústavní soud odmítl, že by se jednalo o opatření obecné povahy, jak tvrdila stěžovatelka, a pokračoval následovně. „... byť není napadený akt nařízením ve smyslu čl. 78 Ústavy, má povahu obecného normativního právního aktu. Na základě uvedeného závěru o obecnosti předmětu i adresátů předmětného usnesení proto Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené krizové opatření vlády má materiálně povahu jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy nebo ustanovení § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.“ Tento pohled na charakter

krizového opatření vedl k odmítnutí ústavní stížnosti, neboť stěžovatelka nebyla osobou, která může přímo brojit proti právnímu předpisu.

Uvedené závěry v podstatě naznačují, že naopak osoby, které jsou oprávněny brojit proti jiným právním předpisům u Ústavního soudu, mohou být aktivně legitimovány i k iniciaci přezkumu krizového opatření u Ústavního soudu.

Od onoho dosud v tomto pojednání rozebíraného usnesení Ústavního soudu v souvislosti s opatřeními proti výskytu koronaviru SARS CoV-2 následovala další usnesení, všechna zatím se shodným výsledkem odmítnutí ústavní stížnosti.⁹⁾

Ostatně stejný výsledek mělo i první takové usnesení Ústavního soudu, a to usnesení ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20, dostupné z www.usoud.cz, proti usnesení vlády ze dne 23. 3. 2020 č. 274, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 122/2020 Sb. Jednalo se o omezení zasedání zastupitelstev územních samosprávných celků. I tato ústavní stížnost byla odmítnuta pro neoprávněnost návrhovatele.

Z oněch následných usnesení Ústavního soudu o ústavních stížnostech proti krizovým opatřením lze například zmínit usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/20, dostupné z www.usoud.cz, neboť se Ústavní soud věnoval ústavní stížnosti opět proti usnesení vlády ze dne 23. 3. 2020 č. 274, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 122/2020 Sb., a proti usnesení vlády ze dne 6. 4. 2020 č. 388, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 151/2020 Sb., přičemž předmětnou ústavní stížnost vyhodnotil rovněž jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Jednalo se tedy o omezení zasedání zastupitelstev územních samosprávných celků.

I přes neojedinělá odlišná stanoviska¹⁰⁾ k usnesením Ústavního soudu k přezkoumatelnosti krizových opatření rozhoduje Ústavní soud konzistentně tak, že přezkoumání krizového opatření před Ústavním soudem připouští, ale aktivně legitimovány brojit proti krizovým opatřením jsou pouze osoby podle ustanovení § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Toto ustanovení zní:

⁹⁾ Viz například <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-odmitl-dalsi-ctyri-stiznosti-smerujici-proti-restriktivnim-opatrenim-vy/>.

¹⁰⁾ Mimo jiné například odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/20, v němž se uvádí: „Mrzí mě, že toto usnesení se – možná nedopatřením – vrátilo k posuzování povahy krizových opatření vlády obdobně, jako tomu bylo v usneseních sp. zn. Pl. ÚS 7/20 a Pl. ÚS 8/20, když uvádí, že toto opatření ‚má materiálně povahu obecného normativního aktu – jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy nebo ustanovení § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu‘ ... Zřejmě tak nezaregistrovalo určitý – podle mého názoru nedostatečný – posun obsažený v pozdějším usnesení sp. zn. Pl. ÚS 15/20, kde se konstatuje, že ‚napadená rozhodnutí vlády měla povahu právního předpisu sui generis, 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‘ ...“

„Návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy jsou oprávněni podat a) vláda, b) skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů, c) senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, d) ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 tohoto zákona, nebo ten, kdo podal návrh na obnovu řízení za podmínek uvedených v § 119 odst. 4 tohoto zákona, e) zastupitelstvo kraje, f) Veřejný ochránce práv, g) Ministerstvo vnitra, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu, h) věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, jde-li o návrh na zrušení nařízení kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu, i) ředitel krajského úřadu, jde-li o návrh na zrušení nařízení obce za podmínek stanovených v zákonu o obcích, j) zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží.“

Přezkoumání krizových opatření, která mají povahu jiného právního předpisu, je tedy možné, a to předestřeným postupem.

2.3 Přezkum opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví

V již citovaném zkoumaném usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020 se tento soud zabýval rovněž opatřeními podle zákona o ochraně veřejného zdraví. V části tohoto zkoumaného usnesení Ústavního soudu směřující proti (prvnímu) mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020 č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN, odmítl Ústavní soud stížnost jako návrh nepřijatelný. Šlo o opatření omezující pohyb osob na území celé České republiky.

Ústavní soud k tomuto mimořádnému opatření konstatoval: „*Napadené první mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví je opatřením obecné povahy soudně přezkoumatelným podle § 101a a násl. s. ř. s. ..., ústavní stížnost je v této části nicméně nepřijatelná, neboť stěžovatelka nevyčerpala všechny procesní prostředky, které jí zákon k ochraně jejího práva poskytuje, a její návrh zároveň svým významem nepřesahuje podstatně vlastní zájmy stěžovatelky...*“¹¹⁾ Tento závěr vychází z ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, jak již byla citovaná,¹²⁾ která takovým mimořádným opatřením výslovně určují formu opatření obecné povahy.¹³⁾

¹¹⁾ Byť lze v rámci právní doktríny diskutovat o tom, zda právě opatření omezující pohyb osob na území celé České republiky nemělo být spíše shledáno opatřením, které svým významem přesahuje podstatně vlastní zájmy podatele ústavní stížnosti, závěr Ústavního soudu byl tedy opačný.

¹²⁾ Viz zejména ustanovení § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví.

¹³⁾ K opatření obecné povahy, včetně jeho přezkoumávání, blíže viz též PRŮCHA, P.: Kapitola 13. Opatření obecné povahy. In SKULOVÁ, S. a kol.: *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 421 s. ISBN 978 80 7380 688 0, s. 370 a násl.

Ústavní soud dodal: „Přestože obsahově téměř totožné usnesení o přijetí krizového opatření vlády posoudil Ústavní soud jako ‚jiný právní předpis‘ ve smyslu § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, nelze zákonem o ochraně veřejného zdraví jasně stanovenou formu bez dalšího ‚prolomit‘.“

Jako odmítnuté skončily i další ústavní stížnosti podané proti mimořádným opatřením.¹⁴⁾

Ohledně přezkumu opatření obecné povahy není nutno tolik tápat, jak tomu bylo před popsányi usneseními Ústavního soudu ohledně přezkumu vyhlášení nouzového stavu nebo krizových opatření. Přezkum opatření obecné povahy je upraven v § 174 odst. 2 správního řádu takto: „Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 1 roku od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.“

Přezkum opatření obecné povahy soudy upravuje ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, takto: „Ve správním soudnictví dále soudy rozhodují o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem.“ Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je pak blíže upraveno v ustanoveních § 101a až 101d, přičemž pro účely tohoto pojednání jsou relevantní zejména následující ustanovení.

Podle §101a: „(1) Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. ...

(3) Odpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho částí je navrhováno.“

Podle § 101b: „(1) Návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. ...

(2) Návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. ...

(3) Při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.“

Podle odstavce 4 § 101b se použije přiměřeně také ustanovení § 76 téhož zákona o rozhodování bez nařízení jednání. Jeho odstavec 1 zní: „Soud zruší

¹⁴⁾ Viz například <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-odmitl-z-procesnich-duvodu-dalsi-stiznost-proti-mimoradnym-opatrenim/>.

napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“ Z citovaného se podávají důvody, pro které správní soud zruší také opatření obecné povahy. Avšak přednost přitom musí mít ustanovení týkající se přímo opatření obecné povahy v § 101d odst. 2 citovaného zákona.

Ustanovení § 101d upravuje rozsudek a jeho účinky takto: *„(1) Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.*

(2) Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne. Soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodne do devadesáti dnů poté, kdy návrh došel soudu. ...“

Zmínit lze také ustanovení § 110 odst. 2 písm. b) stejného zákona o rozsudku o kasační stížnosti, podle kterého *„zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí; ustanovení § 101b a 101d se použijí přiměřeně.“*

Prakticky k iniciaci těchto ustanovení v souvislosti s posuzovanými mimořádnými opatřeními už došlo. U správních soudů byly podány žaloby a správní soudy již rozhodovaly. Mediální pozornost vzbudil rozsudek Městského soudu v Praze, který některá napadená opatření zrušil. Tento soud dne 23. 4. 2020 rozsudkem č. j. 14 A 41/2020 zrušil s účinností ode dne 27. 4. 2020 *„čtyři opatření ministerstva zdravotnictví, která v souvislosti s koronavirovou pandemií omezila volný pohyb, maloobchod a služby. Podle něj jsou nezákonná. Rozhodnutí pražského městského soudu je pravomocné. Kabinet nicméně podle instrukcí soudu znovu přijal daná opatření v zákonné formě, tedy jako krizová podle krizového zákona. Premiér závěr soudu respektuje, ale vnímá ho jako absurdní. Ministerstvo zdravotnictví proti verdiktu podá kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.“¹⁵⁾ Kasační stížnost skutečně byla podána a u Nejvyššího správního soudu zaevidována pod spisovou značkou 6 As 114/2020.¹⁶⁾ Podle městského soudu měla být posuzovaná opatření vydána formou krizových opatření podle krizového zákona, nikoli formou mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, když se tak dělo v situaci, když byl vyhlášen nouzový stav.*

¹⁵⁾ <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3082433-ctyri-opatreni-proti-koronaviru-jsou-nezakonna-soud-je-zrusil>.

¹⁶⁾ Ke dni 1. 7. 2020 nebylo dosud rozhodnuto. Viz http://www.nssoud.cz/mainc.aspx?cls=InfoSoud&kau_id=246301.

Ze všeho uvedeného vyplývá, že ona mimořádná opatření jsou rovněž přezkoumatelná. Přezkoumatelná jsou coby opatření obecné povahy jednak v přezkumném řízení a jednak před správními soudy.

Závěr

Toto pojednání se zabývá možnostmi přezkumu opatření přijatých v době nouzového stavu. Vychází primárně z praktické zkušenosti aktuálně získané s opatřeními zavedenými v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2.

Pro správné vyhodnocení možností přezkumu oněch opatření je nezbytné je nejprve rozdělit podle jejich materiální povahy, přičemž lze vymežit tři takové okruhy. Jsou to samotné vyhlášení nouzového stavu, opatření podle krizového zákona (krizová opatření) a opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví (mimořádná opatření).

K přezkoumatelnosti těchto opatření se již vyjádřil Ústavní soud. Při zohlednění jeho závěrů a právní úpravy citované v tomto pojednání lze shrnout následující závěry.

Samotné vyhlášení nouzového stavu je přezkoumatelné pouze Poslaneckou sněmovnou v rámci politické odpovědnosti vlády. U Ústavního soudu je přezkoumatelné jen v tímto soudem teoreticky dovozené možné situaci, tj. byl-li by akt vyhlášení nouzového stavu v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenal-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu.

Krizová opatření vydána vládou podle krizového zákona mají povahu obecného normativního aktu, kdy jsou přezkoumatelná jako tzv. jiné právní předpisy, přičemž aktivně legitimovány proti nim brojit jsou pouze určené osoby, například skupina poslanců či senátorů ve stanoveném počtu. Eventuálně mohou mít krizová opatření povahu rozhodnutí či jiného zásahu orgánu veřejné moci, vždy však s možností přezkoumání.

Mimořádná opatření vydána podle zákona o ochraně veřejného zdraví, která mají formu opatření obecné povahy, jsou přezkoumatelná v přezkumném řízení nebo před správními soudy.

Ze všeho uvedeného vyplývá velmi důležité zjištění, a to, že všechna posuzovaná opatření, která zasahují do práv a svobod, přezkoumatelná jsou.

Shrnutí:

Článek pojednává o možnostech přezkumu opatření přijatých v době nouzového stavu. Vychází primárně z praktické zkušenosti aktuálně získané s opatřeními zavedenými v České republice v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2. Pro správné vyhodnocení možností přezkumu je nezbytné opatření nejprve rozdělit podle jejich materiální povahy. Lze vymežit tři takové okruhy. Jsou to samotné vyhlášení nouzového stavu, opatření podle

krizového zákona (krizová opatření) a opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví (mimořádná opatření). Vyhlášení nouzového stavu je přezkoumatelné Poslaneckou sněmovnou v rámci politické odpovědnosti vlády. Krizová opatření jsou přezkoumatelná u Ústavního soudu zejména jako jiné právní předpisy. Mimořádná opatření jsou jako opatření obecné povahy přezkoumatelná v přezkumném řízení nebo správními soudy. Všechna tato opatření jsou tedy za určitých podmínek přezkoumatelná.

Review of measures taken in the time of emergency – summary:

The article discusses options for reviewing measures taken in the time of emergency. It is based primarily on practical experience currently gained with measures introduced in the Czech Republic related to the SARS CoV-2 coronavirus outbreak. In order to properly evaluate the review options, it is necessary to first divide the measures by their material nature. Three such spheres can be defined. These are emergency declarations themselves, emergency law measures (crisis measures) and public health law measures (extraordinary measures). The declaration of an emergency is reviewable by the House of Commons under the government's political responsibility. Crisis measures are reviewable in the Constitutional Court particularly like other legislation. As measures of a general nature, emergency measures are reviewable in the review process or by the administrative courts. All these measures are therefore reviewable under certain conditions.

* * *