

Role Ústavního soudu v koronakrizi

ŠIMON CHVOJKA*

The role of the Constitutional Court during coronacrisis

Summary:

The article focuses on the powers and position of the Constitutional Court regarding the declaration of the state of emergency, crisis measures of the government and the Ministry of Health's emergency measures. It argues through an analysis of recent case-law that the Constitutional Court's approach was in many cases too formalistic, which made effective judicial protection unachievable. At the same time, examples from abroad and the latest decision of the Constitutional Court show the need for substantive review (especially of the crisis measures). Furthermore, it is argued that the current case-law is, in some ways, inconsistent, contradictory, or is evading some questions. Moreover, the article suggests some solutions to these problems – it is equating the Constitutional Court and review of the declaration of the state of emergency to the European Court for Human Rights and proposes to enshrine new powers or use of academic decisions for review of no longer effective crisis measures.

Key words: Constitutional court; COVID-19; judicial protection; state of emergency; crisis measures; emergency measures

Příchod nečekané a rozsáhlé zdravotnické krize postavil celou společnost před řadu překážek, které se nám s větší či menší úspěšností daří překonávat. Nečekanost i rozsáhlost situace se velmi zdatně projevuje i v právu, které mnohdy absentuje na tolik potřebné instituty. S tím je spojeno i užívání obecných předpisů, které byly původně zamýšleny (minimálně kvantitativně) na úplně jiné případy, což v důsledku přináší v nejlepších případech výkladové obtíže, v těch horších protiústavnost aplikovaných řešení.

Je to již rok od okamžiku vyhlášení prvního nouzového stavu kvůli koronaviru (označovaného jako SARS CoV-2). Nabízí se tak ohlédnout se za tím, jak se s nastalou situací mnozí vyrovnali. Tento článek se zaměřuje na český Ústavní soud a jeho roli ve vztahu ke kontrole orgánů moci výkonné, jmenovitě vlády České republiky („vláda“) a Ministerstva zdravotnictví jako nejvýznamnějších aktérů.

Článek je rozdělen do tří dějství podle typů aktů, které byly exekutivou k řešení koronavirové krize využity: nouzový stav, krizová opatření vlády a mimořádná opatření

Ministerstva zdravotnictví, a rozebírá pozici Ústavního soudu k jejich přezkumu. Důraz je kladen především na pravomoc Ústavního soudu k přezkumu, případné efektivitě takového přezkumu a analýze jeho celkové aktivity vzhledem k jednotlivým aktům. Věcné úvahy o případné neústavnosti či nezákonnosti jednotlivých aktů ponechává článek mimo.¹ V poslední části je nastíněno komparativní hledisko se soudním přezkumem opatření v Německu, Rakousku a Francii.

Přezkum vyhlášení nouzového stavu

Prvním zkoumaným aktem je samotné vyhlášení nouzového stavu podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky („BezpČR“). Zde je nutné upozornit na odlišný postup vlády od jejího postupu při vyhlášení nouzového stavu v předcházejících situacích. Vyhlášení nouzového stavu obsahují pouze rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu,² a nikoliv rovnou i specifikované omezení práv, jako tomu bylo v minulosti.³ K omezení pak dochází na základě jednotlivých

* Autor je studentem PF MU, Brno. E-mail: 458884@muni.cz. Právní stav textu je k 25. 3. 2021.

¹ K tomu tématu se vyjadřují jiní autoři – srov. např. KYSELA, J. Bílý únor 2021 a slabiny nouzového stavu. 1. část. [online]. *Právo a krize*. 5. 3. 2021 [cit. 8. 3. 2021]. Dostupné na <https://pravoakrize.net/bily-unor-2021-a-slabiny-nouzoveho-stavu-1-cast/>; či WINTR, J. K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. *Správní právo*. 2021, č. 5–6 [cit. 8. 3. 2021]. Dostupné na <https://mvvc.cz/soubor/sp5-6-20-wintr-pdf.aspx>

² Usnesení vlády ze dne 12. 3. 2020, č. 194. Stejný postup zvolila i při vyhlášení „druhého“ nouzového stavu (usnesení vlády ze dne 30. 9. 2020, č. 957) a „třetího“ (usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021, č. 125).

³ Např. rozhodnutí vlády ze dne 2. 6. 2013, publikované jako č. 140/2013 Sb.

krizových opatření, která jsou rozebrána v další části článku. Ačkoliv BezpČR s takovým postupem nepočítá, Ústavní soud jej aproboval jako ústavně konformní.⁴

K přezkumu samotného vyhlášení Ústavní soud konstatoval, že jde toliko „akt vládnutí“, který je zásadně ze soudního přezkumu vyloučen.⁵ Zde přísluší kontrola primárně Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (na základě čl. 5 odst. 4 a čl. 6 odst. 2 BezpČR). Té z citovaných ustanovení vyplývá oprávnění vyhlášení nouzového stavu zrušit, resp. nedat souhlas k jeho prodloužení. Ústavní soud tak na začátku krize došel k závěru, že k přezkumu nemá pravomoc.⁶

Z tohoto pravidla ovšem zároveň dovodil výjimku, a to v případě rozporu vyhlášení nouzového stavu se základními principy demokratického státu a při zásahu do tzv. materiálního jádra Ústavy. V takovém případě by jeho přezkumná pravomoc dána byla.⁷ Jaké konkrétní skutkové okolnosti by takovou hranici mohly překonat, se již z většinového názoru pléna nedovíme.

Tyto závěry se přitom aplikují pouze v případě, že vyhlášení nouzového stavu je od konkrétních krizových opatření odděleno. Pokud by tomu tak nebylo, Ústavní soud by byl oprávněn část o krizových opatřeních přezkoumat.⁸

Existence přezkumné pravomoci Ústavního soudu

Otázka pravomoci Ústavního soudu k přezkumu vyhlášení ve spojení s procesními otázkami případného přezkumu se dle mého názoru nedá na základě současné rozhodovací praxe považovat za zcela uspokojivě vyřešenou.

Na jednu stranu Ústavní soud konstatoval, že k přezkumu samotného vyhlášení

(a tedy naplnění věcných podmínek k němu vedoucích) není příslušný, že nemá pravomoc.⁹ Následně byl nicméně tento kategorický závěr mírněn a plénum připustilo výjimku. Ústavní soud by byl příslušný k přezkumu za předpokladu zásahu do materiálního jádra Ústavy a existence rozporu se základními principy demokratického státu. Jinými slovy Ústavní soud konstatuje, že pravomoc provést věcný přezkum vyhlášení je navázána na věcné posouzení zásahu do uvedených hodnot vyhlášením.

Jak ale upozornila ve svém disentu Milada Tomková, zrušit akt může jenom orgán, který je k tomu příslušný, a konstatováním vlastní nepříslušnosti se Ústavní soud vzdal pravomoci přezkoumávat vyhlášení nouzového stavu se vším všudy.¹⁰

Z argumentace pléna Ústavního soudu je zároveň zřejmé, že v příslušných případech napadená vyhlášení nouzového stavu vlastně fakticky věcně přezkoumávalo. Jinak by z podstaty věci nemohlo dospět k závěru, že neodporují čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy, které nastavilo jako referenční rámec.¹¹ V nejnovějším rozhodnutí se dokonce meritornímu posouzení explicitně věnoval,¹² za což byl disidentujícími soudci právě pro závěr o absenci pravomoci kritizován.¹³

Obdobná situace se již v historii objevila, a to v souvislosti s rozhodnutím Ústavního soudu ohledně návrhu na zrušení amnestie vyhlášené prezidentem v roce 2013. V něm Ústavní soud na jednu stranu konstatoval vlastní nepříslušnost k přezkumu,¹⁴ na druhou stranu připustil možnost zrušení amnestie v případě rozporu s čl. 9 odst. 2 Ústavy.¹⁵ I zde byl kritizován ze strany disidentujících soudců¹⁶ a odborné veřejnosti.¹⁷

Tento přístup nelze považovat za vhodný nebo čistě řešení. Pravomoc určitého orgánu k výkonu jeho působnosti přeci nemůže být

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, odst. 51.

⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, odst. 26. Na tomto názoru setrval i následně (nejnověji viz usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 12/21, odst. 18).

⁶ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, odst. 32.

⁷ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, odst. 27; a usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21, odst. 19.

⁸ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, odst. 30; tento závěr byl pak potvrzen i v usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, odst. 20 a usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21, odst. 18.

⁹ Tento závěr poté sekunduje i usnesení Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, odst. 21.

¹⁰ Odlišné stanovisko Milady Tomkové k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, odst. 9.

¹¹ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, odst. 27; a usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21, odst. 19 a 20.

¹² Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21, odst. 22.

¹³ Odlišné stanovisko soudců Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy a Radovana Suchánka k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21, nečíslováno; odlišné stanovisko Jana Filipa k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21, odst. 4 a 6; a odlišné stanovisko Milady Tomkové k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21, nečíslováno.

¹⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 4/13, odst. 43.

¹⁵ Ibid. odst. 42.

¹⁶ Odlišné stanovisko Ivany Janů k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/13, část II. a III.; odlišné stanovisko Pavla Rychetského k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/13, odst. 4; odlišné stanovisko Vojena Güttlera k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/13, odst. 1; odlišné stanovisko Miloslava Výborného k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/13, odst. 4.

¹⁷ KOMÁREK, J. – PREUSS, O. (Ne)přezkoumatelná amnestie a proces ochrany podstatných náležitostí demokratického právního státu [online]. *Jiné právo*. 10. 3. 2013 [cit. 24. 3. 2021]. Dostupné na <https://jinepravo.blogspot.com/2013/03/ondrej-preuss-neprezkoumatelnamnestie.html>; ve vztahu k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20 pak také VIKARSKÁ, Z. Czechs and Balances – If the Epidemiological Situation Allows... [online]. *Verfassungsblog*. 20. 5. 2020 [cit. 24. 3. 2021]. Dostupné na <https://verfassungsblog.de/czechs-and-balances-if-the-epidemiological-situation-allows/>

navázána na výsledek úvahy o naplnění takto abstraktně stanovené podmínky pravomoci. Analogicky zde lze uvést příklad Nejvyššího správního soudu, který by měl pravomoc projednávat pouze důvodné kasační stížnosti, přičemž nedůvodné by odmítal pro nedostatek pravomoci.

Pokud už Ústavní soud dospěl k tomu, že (v některých případech) je oprávněn vyhlášení nouzového stavu přezkoumávat, či tak dokonce učinil, měl obecně k přezkumu konstatovat svoji pravomoc a až následně nastavit přezkumu mantinely [v řeči Evropského soudu pro lidská práva („ESLP“) prostor pro uvážení]. Nic by pak nebránilo tomu, aby konstatoval, že rozpor s uvedenými hodnotami (ne)nastal a vyhlášení (ne)bylo provedeno v souladu s Ústavou.

Nadto, závěr Ústavního soudu o neexistenci pravomoci přezkoumávat vyhlášení nelze považovat za zcela jednoznačný. V některých usneseních totiž plénum odmítalo návrhy mířící proti vyhlášení nouzového stavu nikoliv z důvodu nepřislusnosti, ale zejména proto, že návrh byl podán někým zjevně neoprávněným (přitom ale trochu podivně v odůvodnění odkazují na usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20).¹⁸ To nutně vede k závěru, že Ústavní soud nakonec shledal svoji pravomoc k přezkumu, přičemž rámcem přezkumu zůstalo materiální jádro Ústavy a základní principy demokratického státu. Na druhou stranu se ale zároveň v jiném rozhodnutí¹⁹ (i tom nejnovějším²⁰) opět přiklonil k odmítnutí pro vlastní nepřislusnost.

Analogie s ESLP

Poohlédneme-li se okolo, nabízí se dle mého názoru možnost vykreslit analogii mezi přístupem Ústavního soudu k přezkumu vyhlášení nouzového stavu a hodnocením derogace z lidskoprávních závazků v době krize podle čl. 15 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“) prováděné ESLP.

Čl. 15 Úmluvy umožňuje státům derogovat z některých závazků Úmluvy při válce

nebo existenci jiného veřejného ohrožení. ESLP následně, při projednávání individuálních stížností, hodnotí soulad derogace s podmínkami nastavenými Úmluvou, a to nejen naplnění procesních náležitostí derogace, nýbrž i věcně (tj. existence války nebo veřejného ohrožení).²¹

Při věcném posouzení existence veřejného ohrožení bere ESLP v potaz množství požadavků, které musí být naplněné pro úspěšnou derogaci (mimořádnost situace, vliv na celou populaci, hrozba pro organizovaný život společenství a její bezprostřednost). Jeho hodnocení je ale limitováno velkým prostorem pro uvážení států (tzv. *margin of appreciation*).²²

Pokud přijmeme výše učiněný závěr o existenci pravomoci Ústavního soudu k přezkumu, je dle mého názoru možné konstatovat, že na sebe vlastně přijal roli obdobnou té ESLP při přezkumu derogací podle čl. 15 Úmluvy – avšak nešťastným způsobem.

Ústavní soud má pravomoc přezkoumávat jak proces vyhlášení nouzového stavu, tak i podmínky vedoucí exekutivu k tomuto kroku. Přezkum je ovšem značně limitovaný a Ústavní soud tak zásadně není oprávněn hodnotit skutkové okolnosti. Zde lze odkázat na výstižné odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře, kteří uvádějí, že není „úkol soudní moci v této konkrétní situaci hodnotit např. relevanci počtu osob nakažených koronavirem, možnosti dalšího šíření tohoto viru, reálnosti dopadu na životy, zdraví a majetkové hodnoty apod.“²³

Jedinou ochranu, kterou Ústavní soud (shodně s ESLP) při vyhlášení má (a zřejmě hodlá) poskytovat, je ochrana před libovůlí exekutivy. Pojem „libovůle“ zde ale bude mít autonomní definici od libovůle běžně užívané v judikatuře Ústavního soudu ve spojení s rozhodováním orgánů veřejné moci. To zejména kvůli široké diskreci, kterou dle čl. 5 odst. 1 BezpČR disponuje vláda při vyhlášení nouzového stavu a kvůli specifičnosti takového aktu. Tak například absenci odůvodnění samotného aktu zde zřejmě nelze považovat za libovůli, jinak by Ústavní soud

¹⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 99/20, odst. 15; usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 100/20, odst. 17; usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 105/20, odst. 14; usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 111/20, odst. 3 a 6; usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21, odst. 10; usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 10/21, odst. 10 (zde sice Ústavní soud stížnost odmítl z důvodu dříve zahájeného řízení, nicméně nad rámec konstatoval, že – nebylo by této překážky – byl by návrh podán někým zjevně neoprávněným); či usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 9/21, odst. 23 [tentó návrh byl odmítnut pro nepřipustnost podle § 43 odst. 1 písm. e) ZÚS].

¹⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 113/20, odst. 6.

²⁰ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21, odst. 28.

²¹ KMEC, J. et al. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, str. 65.

²² *Ibid.*, str. 68; k judikatuře ESLP ohledně derogací podle čl. 15 Úmluvy srov. JOVIČIČ, S. COVID-19 restrictions on human rights in the light of the case-law of the European Court of Human Rights. *ERA Forum*. 2021, č. 4 [cit. 28. 12. 2020]. Dostupné na <http://link.springer.com/10.1007/s12027-020-00630-w>

²³ Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, odst. 2.

zrušil již první napadené vyhlášení nouzového stavu. Podle současné judikatury by tomu tak bylo v případě rozporu se základními principy demokratického právního státu a změny jeho podstatných náležitostí.²⁴

Za určitějšími příklady takové situace je nutné nahlédnout do odlišných stanovisek. Z příkladů tam nastíněných lze uvést vyhlášení nouzového stavu pro jiné důvody než uvedené v čl. 5 odst. 1 Bezpeč. zák., vyhlášení z důvodu stávky vedené na ochranu práv²⁵ anebo motivované sledováním „nečistých“ cílů, jako je odstranění povinnosti soutěžit veřejné zakázky dle příslušného zákona, zavedení vyšších trestních sazeb anebo zastrasování mimoparlamentní opozice.²⁶

Konkrétně pak jako „libovolné“ shledal Městský soud v Praze vyhlášení „třetího“ nouzového stavu, neboť jeho vyhlášením vláda obešla neudělení souhlasu s prodloužením „druhého“ nouzového stavu, pročez jej prohlásil za neústavní.²⁷ Značně zarážející je v této souvislosti ale rozhodnutí Ústavního soudu, které se zabývá toutéž situací. V něm totiž v souladu s předcházející judikaturou soud odmítá svoji příslušnost, jen aby následně mimoděk konstatoval faktickou neústavnost postupu vlády.²⁸ V souladu s přeloženou analogií má Ústavní soud pravomoc přezkoumávat procesní náležitosti vyhlášení, a shledal-li postup vlády protiústavním, neměl jiné možnosti než konstatovat jeho „libovolnost“ a jako takový jej zrušit.²⁹

Povaha vyhlášení nouzového stavu

V souvislosti s předcházejícím lze vyzdvihnout ještě jednu otázku, která nebyla ze strany Ústavního soudu zodpovězena. Jde o povahu vyhlášení nouzového stavu a s tím neoddělitelně spojenou aktivní legitimaci. Přitom nějakou právní sílu ale přezkoumatelné vyhlášení mít musí, aby bylo možné odpovědět na otázku, zda jím jsou vázány obecné soudy podle čl. 95 odst. 1 Ústavy či nikoliv,

a dovodit všechny důsledky z toho vyplývající.

Ačkoliv Ústavní soud vždy poukáže na to, že vyhlášení nouzového stavu je „akt vládnutí“³⁰ a buďto nemá k přezkumu pravomoc, anebo návrh byl podán osobou neoprávněnou, již opomíná dodat, kdo by jí byl. Učinné odkazy na aplikovatelné právní předpisy jsou vždy obecné. Nejde tak zcela jasně říci, zda vyhlášení disponuje silou zákona či nikoliv, a zda tedy bude k návrhu aktivně legitimován okruh osob z § 64 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu („ZÚS“), anebo odst. 2 tamtéž. Tato polovičatá odpověď ale neprospívá právní jistotě adresátů.

Z analýzy rozhodnutí obecných soudů, po kterých byl přezkum vyhlášení nouzového stavu požadován, taktéž nelze učinit zcela jednoznačný závěr. Některá rozhodnutí se přiklánějí k tomu, že vyhlášení nelze vůbec soudně přezkoumat,³¹ v jiných případech zase k přezkumu došlo.³² Jisté je tak snad pouze to, že nejde o opatření obecné povahy.³³

První částečné shrnutí

V případě vyhlášení nouzového stavu figuruje Ústavní soud jako poslední záchranná brzda k zastavení zcela očividných neústavních zásahů do demokraticky fungujícího státu. Kontrola zde přísluší zejména Poslanecké sněmovně.

Nicméně i taková záchranná brzda má v demokratickém právním státě své místo. Vládě, která jediná disponuje oprávněním nouzový stav vyhlásit, je vyslovována důvěra skrze většinu v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, což je přesně ten stejný orgán, který následně většinou hlasů svých členů povoluje další prodloužení nebo může vyhlášení zrušit. Taková kontrola se tak ze své podstaty nedá považovat za dokonalou a je namísto mít další (nezávislý) orgán kontroly.

Z podaného vyplývá, že role Ústavního soudu odpovídá pozici EPLP při přezkumu

²⁴ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, odst. 27.

²⁵ Zákon explicitně zakazuje vyhlásit nouzový stav z tohoto důvodu (čl. 5 odst. 2 Bezpeč. zák.). Viz odlišné stanovisko Radovana Suchánka k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, odst. 6.

²⁶ Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, odst. 6.

²⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2021, č. j. 17 A 126/2020-84, odst. 36 až 38. Proti tomuto rozhodnutí byla podána kasační stížnost vedená Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 6 As 73/2021 a usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 73/2021-20 byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

²⁸ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21, odst. 19 a 22. K tomu pak srov. i odlišná stanoviska všech disentujících soudců a soudkyň k tomuto rozhodnutí.

²⁹ Resp. deklarovat protiústavním, neboť již skončil. S případným zastavením řízení z důvodu jeho skončení se ale analogicky z dále uvedených důvodů vztahujících se k abstraktnímu přezkumu krizových opatření neztotožňují.

³⁰ Dodávám, že je nutné odlišovat pojem „akt vládnutí“ od pojmu „jiný právní předpis“. K tomu srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/21, odst. 11, či usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21, odst. 16.

³¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2021, č. j. 18 A 12/2020-44, odst. 40.

³² Ačkoliv tento závěr není v rozhodnutí explicitně uveden, musel jej soud považovat za podzákoný právní předpis, neboť by jím v opačném případě byl dle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázán. Srov. rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 17 A 126/2020-84, odst. 46.

³³ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2020, č. j. 10 A 50/2020-25, odst. 5. Toto rozhodnutí bylo aprobováno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020-80, odst. 39.

derogací podle čl. 15 Úmluvy, a je tedy velmi limitovaná (a to, domnívám se, oprávněně). Pokud se exekutiva nedopustí libovůle, není zde dán důvod pro zásah.

Na druhou stranu je nutné zdůraznit, že přístup Ústavního soudu k přezkumu není šťastný. Za prvé judikatura k ohledně příslušnosti Ústavního soudu je rozporná, za druhé soud formálně odmítá svoji pravomoc, ačkoliv vyhlášení meritorně přezkoumává, a dokonce konstatuje jeho neústavnost (!), a za třetí se odmítá vyjádřit i k dalším otázkám, které s vyhlášením souvisí a které by měly být zodpovězeny – zejm. k jeho právní síle.

Přezkum krizových opatření

Jak bylo naznačeno, vláda nyní zvolila nový přístup a omezení práv občanů předvídané čl. 6 odst. 1 Bezpeč. a upřesněné § 6 zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona („KriZ“), provádí až zvláště přijímanými krizovými opatřeními.³⁴ Ústavní soud se tak dále zabýval otázkou, jakým způsobem a zda vůbec jsou taková krizová opatření soudně přezkoumatelná. Stručný závěr zde je, že k přezkumu krizových opatření je příslušný sám Ústavní soud v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů podle § 64 an. ZÚS.

K tomuto závěru Ústavní soud dochází po konstatování, že se nejedná o opatření obecné povahy přezkoumatelné ve správním soudnictví v řízení o zrušení opatření obecné povahy podle § 101a an. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („SŘS“), ani o nařízení vlády ve smyslu čl. 78 Ústavy. Protože má napadené krizové opatření obecně vymezený předmět regulace i třídu subjektů, jedná se o obecný normativní právní akt, konkrétně jiný právní předpis.³⁵

Pro představu, vláda na základě těchto krizových opatření např. stanovila noční zákaz vycházení a omezení shromažďování na max. šest osob,³⁶ omezila provoz základních, středních a vysokých škol³⁷ anebo zakázala

maloobchodní prodej, koncerty, veletrhy a poskytování ubytování.³⁸

Už zde je ale dlužno poznamenat, že je nutné hodnotit každé krizové opatření zvlášť, protože jeho obsahem jsou dle § 2 písm. c) KriZ organizační nebo technická opatření určená k řešení krizové situace a odstranění jejich následků. Každé krizové opatření tak není jiným právním předpisem bez dalšího.

Zákon, jiný právní předpis nebo něco úplně jiného

Než se budu zabírat rolí Ústavního soudu, je nutné si vyjasnit, jakou povahu vlastně krizová opatření mají. S tím je totiž inherentně spojen způsob soudního přezkumu a role Ústavního soudu.

Prvotní usnesení pléna Ústavního soudu se vždy zabývala „povahou napadeného krizového opatření“, přičemž vždy došla ke stejnému výsledku – jde o jiný právní předpis ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.³⁹ Na základě takto položené argumentace se dalo pouze dovozovat, že různá krizová opatření mohou být různé povahy. Tento závěr Ústavní soud následně explicitně potvrdil.⁴⁰

Závěr, že napadená krizová opatření jsou jiným právním předpisem, staví Ústavní soud na tom, že se vztahují na území celé ČR (absence prostorového omezení), na všechna zastupitelstva všech samosprávních celků či všechny osoby na území ČR (věcný rozsah regulace), a to i přes omezení platnosti a účinnosti na určitý čas (časový aspekt). Obecnost předmětu regulace z hlediska prostorového a věcného je dostačující.⁴¹

V relevantních rozhodnutích vztahujících se ke krizovým opatřením ovšem nenajdeme jasná vodítka, podle kterých bychom měli určovat povahu toho či onoho krizového opatření. Co je zde zajímavé, plénum Ústavního soudu využívá v odůvodněních různá označení. Ačkoliv se většinou jedná o „jiné právní předpisy“,⁴² krizová opatření už byla také

³⁴ Tímto termínem označují jak akty přijímané na základě oprávnění vlády stanovení § 5 KriZ k omezení práv, tak využití k uskutečnění pravomoci podle § 6 KriZ.

³⁵ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, odst. 41, 44 a 45. Tento závěr následně sekundují i obecné soudy – srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2021, č. j. 18 A 87/2020-191, odst. 13; rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 17 A 126/2020-84, odst. 30; usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 1. 2021, č. j. 10 A 129/2020-7, odst. 9, anebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2021, č. j. 9 As 296/2020-69, odst. 23.

³⁶ Usnesení vlády ze dne 20. 11. 2020, č. 1200.

³⁷ Usnesení vlády ze dne 20. 11. 2020, č. 1198.

³⁸ Usnesení vlády ze dne 20. 11. 2020, č. 1201.

³⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20, odst. 23; usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, odst. 45; usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/20, odst. 12.

⁴⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, odst. 19; nebo usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21, odst. 24.

⁴¹ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/20, odst. 17; usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/20, odst. 40 a 45.

⁴² Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/20, odst. 23; usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, odst. 31; usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/20, odst. 12; usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 19/20, odst. 29; a usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 20/20, odst. 13.

označena za „právní předpis“,⁴³ „právní předpis sui generis“⁴⁴ anebo „jiný právní předpis sui generis.“⁴⁵

Existuje ale mezi takto různě označenými krizovými opatřeními rozdíl? Patrně nikoliv. V oněch dalších usneseních Ústavní soud přejímá rétoriku předcházejících rozhodnutí a k závěrům o jiném označení dochází na základě stejné argumentace (jde o obecnou regulaci, která upravuje svůj předmět a subjekty definičními znaky a vztahuje se na území celé ČR a na neomezený počet subjektů).⁴⁶

Nicméně Vladimír Sládeček se ve svém odlišném stanovisku domníval, že ano. Dle jeho názoru se s usnesením Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/20 posunulo vnímání krizových opatření od „jiných právních předpisů“ spíše k právním předpisům postaveným naroveně zákonu.⁴⁷ Tento názor pak vyzdvihoval i v následujících disentech.⁴⁸ Je otázkou, zda v citovaném usnesení pouze „neviděl, co chtěl“. Již od počátku totiž zastával názor, že pokud by musel zařídění mezi právní předpisy provést, bude se jednat o akt se silou zákona.⁴⁹ Analýzou dalších rozhodnutí Ústavního soudu nicméně nutně dospívám k závěru, že k takovému odklonu nedošlo, a pokud ano, tak byl tento názor opět překonán.

V případě, že jsou krizová opatření označena odlišně než „jiný právní předpis“, v daném rozhodnutí nechybí explicitní odkaz na § 64 odst. 2 písm. d) ZÚS,⁵⁰ což je ustanovení zabývající se aktivní legitimaací pro podání návrhu na abstraktní přezkoumání právě jiných právních předpisů.

Ústavní soud také již přezkoumával stejná krizová opatření, přičemž ale dospěl k jejich různému označení. Vyjmenovaná označení se

tak zdají být synonymy. Příkladem je usnesení vlády ze dne 13. 3. 2020, č. 203, které bylo označeno za „právní předpis“,⁵¹ „jiný právní předpis sui generis“⁵² i „právní předpis sui generis“.⁵³

Jistotě ohledně právní síly krizových opatření nepřidal Ústavní soud ani v novějších rozhodnutích. Této otázce se totiž čtyřikrát vyhnul. Ve třech případech tomu tak bylo z důvodu zrušení napadených krizových opatření a následnému zastavení řízení,⁵⁴ ve třetím případě pak proto, že aktivní legitimaace navrhovatele by byla splněna jak v případě předpisu se silou zákona, tak se silou podzákonného právního předpisu.⁵⁵

Lze se ovšem domnívat, že Ústavní soud považuje krizová opatření za podzákonné právní předpisy, neboť řízení o návrzích 11 a 13 senátorů na zrušení zastavil, a nikoliv odmítl pro nedostatek aktivní legitimaace.⁵⁶

Tento závěr lze pak opřít i o rozhodnutí správních soudů, které buď konstatovaly, že se jedná o jiný právní předpis,⁵⁷ jednoznačně konstatovaly sílu podzákonného předpisu,⁵⁸ anebo v souladu s čl. 95 odst. 1 Ústavy krizové opatření přezkoumaly.⁵⁹ Jedno z citovaných rozhodnutí pak Ústavní soud již aproboval jako věcně správné.⁶⁰

Je nutné podotknout, že v tomto případě se jedná pouze o krizová opatření, kterými vláda zasahuje do práv občanů (tak jak byly typově uvedeny na začátku). Krizové opatření může mít například i povahu interní instrukce, kde již Ústavní soud (a zřejmě ani ostatní soudy) není příslušný.⁶¹

Problematický abstraktní přezkoumání

Ať už by byl závěr předcházející kapitoly o povaze krizových opatření jakýkoliv, ve

⁴³ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/20, odst. 19.

⁴⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 90/20, odst. 13; nebo usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21, odst. 25.

⁴⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 13/20, odst. 23.

⁴⁶ Např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/20, odst. 19; usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 90/20, odst. 13, anebo usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 113/20, odst. 7.

⁴⁷ Odlišné stanovisko Vladimíra Sládečka k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/20, odst. 1.

⁴⁸ Odlišné stanovisko Vladimíra Sládečka k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/20, odst. 1; odlišné stanovisko Vladimíra Sládečka k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/20, odst. 1; odlišné stanovisko Vladimíra Sládečka k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/20, odst. 1.

⁴⁹ Odlišné stanovisko Vladimíra Sládečka k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, poslední odst.

⁵⁰ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/20, odst. 19; usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/20, odst. 25; usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/20, odst. 25.

⁵¹ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/20, odst. 19.

⁵² Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/20, odst. 23.

⁵³ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 90/20, odst. 13; usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/20, odst. 22.

⁵⁴ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/20; usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 102/20, odst. 10, a usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21, odst. 26.

⁵⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20, odst. 34 a 35.

⁵⁶ Pro návrh na zrušení jiného právního předpisu stačí skupina 10 senátorů [§ 64 odst. 2 písm. b) ZÚS], zatímco pro návrh na zrušení zákona je třeba skupina 17 senátorů [§ 64 odst. 1 písm. b) ZÚS]. Srov. usnesení Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 20/20, odst. 18; a usnesení Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 102/20, odst. 17.

⁵⁷ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2020, č. j. 10 As 166/2020-53, odst. 14; rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 138/2020-80, odst. 39; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2020, č. j. 2 As 141/2020-62, odst. 28, anebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63, odst. 80.

⁵⁸ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 10. 2020, č. j. 29 A 62/2020-63, odst. 49 a 50; rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 296/2020-69, odst. 23 a 24, a rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 17 A 126/2020-84, odst. 30.

⁵⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2020, č. j. 14 A 45/2020-141, odst. 20, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2020, č. j. 11 A 44/2020-73, odst. 29.

⁶⁰ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/21, odst. 10.

⁶¹ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 133/20, odst. 9.

většině případů přezkumu krizových opatření Ústavním soudem v současné době bude řízení probíhat podle § 64 an. ZÚS.

To s sebou ale nese určité problematické aspekty, které činí z tohoto řízení v případě abstraktního přezkumu krizových opatření řízení zcela neefektivní a v důsledku toho nepoužitelné.

Značně problematický je v tomto případě čas, a to hned ve dvou ohledech. Jednak pro úspěšný přezkum Ústavním soudem musí být krizové opatření platné (jinak je návrh podle § 66 odst. 1 ZÚS nepřijatelný) a musí zůstat platné po celou dobu řízení (jinak se řízení zastaví podle § 67 odst. 1 ZÚS),⁶² a jednak je v § 69 odst. 1 ZÚS stanovena zákonná 30denní lhůta k vyjádření vlády jako původce předpisu.

Oba tyto ohledy se kumulují v otázce délky platnosti krizových opatření. Zatímco zákony jsou platností a účinností zamýšleny na dobu delší, než je třicet dní (nebo by alespoň být měly), s krizovými opatřeními vláda zachází velmi operativně. Pokusíme-li se vypočítat⁶³ průměrnou délku platnosti krizových opatření za „druhého“ nouzového stavu, dostaneme se na 25,7 dní. Minimum jsou 2 dny a maximum pak 125 dní.⁶⁴

I pokud by tak Ústavní soud došel k závěru o nezákonnosti napadeného krizového opatření a hodlal jej zrušit, z důvodu třicetidenní zákonné lhůty pro vyjádření velmi pravděpodobně dojde ke zrušení napadeného krizového opatření samotnou vládou ještě před uběhnutím lhůty a následnému vydání nového – nikoliv však nutně ústavně konformnějšího. Ústavnímu soudu pak podle ZÚS nezbude nic jiného než řízení zastavit. Přesně tohoto osudu se pak dočkaly zmiňované návrhy skupin senátorů.⁶⁵

K tomu ještě zbývá poznamenat, že zrušením napadeného krizového opatření a jeho okamžitým znovuvydáním se stejným (či velmi identickým) obsahem není řízení dotčeno.⁶⁶ Již se současnou rychlostí změn obsahu krizových opatření se ale zdá tato varianta jako nepravděpodobná a spíše dojde při

zrušení napadeného krizového opatření i ke změně obsahu opatření na něj navazujícího. Tento postup tak zpravidla není aplikovatelný.

Prozatím jedinou výjimkou z tohoto postupu je zrušení uzavření maloobchodu, kdy Ústavní soud konstatoval libovůli vlády při jeho přijímání, protože nebyla ani v řízení o zrušení schopna doložit dostatečné odůvodnění.⁶⁷ Podle odlišných stanovisek ovšem bylo přijímané rozhodnutí uspěchané, za což jej disentující soudci kritizují.⁶⁸

I přes první věcné vyjádření Ústavního soudu ke krizovým opatřením je nutné uzavřít, že se v tomto případě zdá jeho postavení neúčinné a neefektivní. Pokud už dojde k napadení krizového opatření oprávněnou osobou (§ 64 ZÚS), řízení s velkou pravděpodobností skončí zastavením a Ústavní soud tak nebude mít příležitost se k meritu věci vyjádřit.

Jak z toho ven?

Jedním ze způsobů, jak umožnit ve větší míře meritorní přezkum, by mohly být akademické výroky. Druhým navrženým řešením je pak nová pravomoc Ústavního soudu pozastavovat účinnost napadených právních předpisů ještě před vydáním meritorního rozhodnutí.

Akademické výroky (pouhé konstatování, jaká práva byla porušena, bez zrušení napadeného právního aktu) v případě již neúčinných právních předpisů nejsou v judikatuře Ústavního soudu ničím novým. V minulosti takto došlo k prohlášení neústavnosti již zrušeného zákona.⁶⁹ Jak v jednom ze svých disentů k aktuálním usnesením poznamenává Vojtěch Šimíček, nejedná se o zcela zbytečnou práci, protože obecné soudy umí s takovýmto výrokem v dalších řízeních týkajících se dané normy pracovat.⁷⁰

Současná judikatura ale omezuje použití akademických výroků toliko na incidenční řízení o přezkumu zákonů. V případě, že obecný soud předloží věc podle čl. 95 odst. 2 Ústavy Ústavnímu soudu k posouzení ústavnosti zákona, který se má aplikovat a který byl v mezidobí zrušen, Ústavní soud má pravomoc

⁶² K čemuž už také došlo v případě řízení skončeného usnesením Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/20.

⁶³ V potaz byla brána všechna usnesení vlády dotýkající se krizových opatření v průběhu „druhého“ nouzového stavu, vyhlášeného usnesením vlády ze dne 30. 11. 2020, č. 957, až do jeho skončení dne 13. 2. 2021. Započítány časový úsek je přítom od platnosti krizového opatření do jeho zrušení. Případná novelizace byla započítána jako zrušení původního a vydání nového. Konec platnosti explicitně nezrušených krizových opatření byl stanoven na poslední den nouzového stavu. Na obsah krizového opatření nebo rozsah novelizace nebyl brán ohled.

⁶⁴ Zde je nutné poznamenat, že nejdéle platné bylo usnesení vlády ze dne 12. 10. 2020, č. 1028 a dotýkalo se se poskytovatelů sociálních služeb a služeb jimi nabízených. Vůle soudně napadat takové opatření je mizivá v porovnání s krizovými opatřeními týkajícími se např. obecného zákazu vycházení anebo omezení prodeje v maloobchodu.

⁶⁵ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/20 a usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 102/20, odst. 10.

⁶⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 33/2000.

⁶⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20, odst. 93.

⁶⁸ Odlišné stanovisko Josefa Fialy k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20, odst. 2 a 3, a odlišné stanovisko Vladimíra Sládečka k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20, odst. 2 až 4.

⁶⁹ Např. nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 72/06.

⁷⁰ Odlišné stanovisko Vojtěcha Šimíčka k usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 16/20, odst. 4.

rozhodnout akademickým výrokem, že daná norma byla protiústavní.⁷¹ Argumentace pro vydávání takových akademických výroků je, že pokud by Ústavní soud řízení zastavil, došlo by k zablokování rozhodovací činnosti obecných soudů, které by byly nuceny rozhodovat na základě možné protiústavní právní úpravy.⁷²

V současné době plénum odmítlo návrh skupiny senátorů na prohlášení neústavnosti již zrušených krizových opatření, namísto jejich zrušení, jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.⁷³ V dalším (již zmíněném) případě došlo k zastavení řízení pro zrušení napadených krizových opatření.⁷⁴

Zároveň bylo příslušné, že v případě individuální ústavní stížnosti spojené s návrhem podle § 74 a § 64 odst. 2 písm. d) ZÚS by k pouhému vyslovení neústavnosti byl příslušný.⁷⁵ Musí tedy existovat zásah orgánu veřejné moci ve smyslu § 72 odst. 1 ZÚS. Takový zásah ale dle Ústavního soudu není samo krizové opatření jako právní předpis.⁷⁶

Současnou praxí Ústavní soud konstatuje, že domoci se prohlášení neústavnosti krizových opatření Ústavním soudem bude zřejmě možné až v situaci, kdy jednotlivec neuposlechne krizového opatření, za což bude sankcionován, a následně se po neúspěšném řízení před správními soudy obrátí s ústavní stížností na Ústavní soud, přičemž mu navrhne vyslovení neústavnosti krizového opatření. V případě civilní větve soudnictví by se pak tak mohlo stát např. v řízení o náhradě škody. Případným stěžovatelům se samozřejmě nabízí aplikace § 75 odst. 2 ZÚS, čímž by mohli svůj případ řešit rovnou u Ústavního soudu – ten ale ke shledávání přesahu vlastních zájmů stěžovatelů nebyl v souvislosti s koronavirem příliš vstřícný (srov. dále část o mimořádných opatřeních). Jednotlivé soudy si také mohou posoudit soulad krizového opatření se zákonem nebo Ústavou jako předběžnou otázku sami podle čl. 95 odst. 1 Ústavy. To bude zřejmě častější případ, neboť iniciování řízení u Ústavního soudu ohledně zrušení podzákonného právního předpisu bylo prodloužením řízení.

Taková situace v kombinaci s fakticky nemožným abstraktním přezkumem ovšem dle mého názoru připomíná maximu *justice delayed is justice denied* neboli opožděná spravedlnost není spravedlností.

Alternativou, která se v nejnovější judikatuře Ústavního soudu objevila, je zásahová žaloba podle § 82 SŘS. Navazuje tím na judikaturu správních soudů, která připustila tento typ žaloby za mimořádných okolností proti konkrétním důsledkům, které krizová opatření vyvolávají.⁷⁷ Tato judikatura ovšem není ustálená, některé senáty Městského soudu v Praze jí připouští,⁷⁸ jiné nikoliv.⁷⁹

V této části tak musím souhlasit s názorem Pavla Šámala, který považuje za nutné nalézt takový výklad § 67 odst. 1 ZÚS, který umožní přezkum vydávaných krizových opatření i po jejich zrušení. Jen tak může Ústavní soud dostát své funkci svěřené Ústavou.⁸⁰

Pokud se posuneme do úvah *de lege ferenda*, dá se uvažovat o (mimo explicitního zakotvení pravomoci přezkoumávat ústavnost i již neúčinných právních předpisů) stanovení nové pravomoci Ústavního soudu, a sice možnosti v řízeních o zrušení zákona nebo jiného právního předpisu pozastavit z moci úřední účinnost napadené právní úpravy.

Inspiraci zde lze čerpat např. ze slovenské úpravy, konkrétně čl. 125 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky, jejíž relevantní část zní: „[Ústavní soud] může pozastavit účinnost napadnutých právních předpisov, ich částí, případne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.“

Tento institut slovenský Ústavní soud již v kontextu koronavirové krize využil, a to na začátku roku 2020 v souvislosti s přijetím novelizace zákona o elektronických komunikacích. Ta mj. ukládala slovenským mobilním operátorům ukládat vybraná data o svých uživateliích a na vyžádání je předávat orgánům veřejné moci. Slovenský Ústavní soud pozastavil účinnost této novelizace,⁸¹ načež slovenský zákonodárce za pouhé dva dny

⁷¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 72/06, odst. 16.

⁷² Nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 33/2000.

⁷³ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/20, odst. 15.

⁷⁴ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 102/20.

⁷⁵ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/20, odst. 22.

⁷⁶ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/20, odst. 23; usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/20, odst. 13; usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/20, odst. 25.

⁷⁷ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/21, odst. 13.

⁷⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 14 A 45/2020-141, odst. 28 a 29, nebo usnesení Městského soudu v Praze č. j. 10 A 129/2020-7, odst. 12.

⁷⁹ Usnesení Městského soudu v Praze č. j. 18 A 87/2020-191, odst. 26 a 31.

⁸⁰ Odlišné stanovisko Pavla Šámala k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 102/20, odst. 5.

⁸¹ Usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 13. 3. 2020, č. j. PL. ÚS 13/20-103.

provedl další novelizaci, která byla více v souladu s limity stanovenými Ústavním soudem a ctí práva občanů.⁸²

Zakotvení oprávnění českého Ústavního soudu pozastavit účinnost předpisů by, dle mého názoru, mohlo část problémů vystávajících z povahy krizových opatření vyřešit. Nadto rozhodnutí o pozastavení účinnosti není tak přímým zásahem do pravomocí normotvůrce jako přímo zrušení a může být využíváno více operativně.

Druhé částečné shrnutí

I v této oblasti se aktivita Ústavního soudu zdá být značně pasivní a místy zmatená. Jak bylo ukázáno na začátku této kapitoly, Ústavní soud zatřídí krizová opatření do různých škatulek, přičemž se ale ve výsledku zdá, že je to vlastně jedna a ta samá krabice. To dle mého názoru značně znehledňuje již tak nepřehlednou situaci.

Nicméně i kdyby bylo jasno, zda se bude zásadně jednat o předpis síly zákona či jiný právní předpis, Ústavní soud není na projednávání takto „operativně“ se měnících předpisů obecně připraven a vybaven. Je mu tak fakticky znemožněno být v případě abstraktního přezkumu norem jakkoliv efektivní a dostát své funkci strážce ústavnosti.

K tomu je ale potřeba dodat, že za tuto situaci je Ústavní soud spoluzodpovědný – jednak odmítá ve svých rozhodnutích odpovídat na nejasné a sporné otázky (např. naplnění aktivní legitimace pro abstraktní přezkum krizového opatření) a jednak si dvěře zavírá vlastním výkladem. Je pak trochu alibistické, pokud předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský obhájí takovouto „slepost spravedlnosti“ za nouzového stavu argumentací, že bez změny právních předpisů nemůže Ústavní soud nic dělat.⁸³ Zdá se, že výrok „[t]uto otázku však nebylo potřeba nyní definitivně zodpovědět“⁸⁴ je v případě koronavirové judikatury Ústavního soudu takové nepsané motto.

Jako jedno z možných řešení jsem nabídl zavedení nové pravomoci Ústavního soudu, a to pozastavování účinnosti napadených právních předpisů. To by vytvořilo Ústavnímu soudu

větší prostor pro hodnocení ústavnosti krizových opatření (i jiných právních předpisů) a umožnilo jakýsi „dialog“ s normotvůrcem.

Role Ústavního soudu zde tak fakticky zůstala nezměněna od té, kterou zastává v „normální“ době v řízení o ústavních stížnostech. Protože krizové opatření je jako jiný právní předpis podzákoným předpisem, jeho soulad se zákonem a ústavním pořádkem má pravomoc hodnotit každý obecný soud při svém rozhodování podle čl. 95 odst. 1 Ústavy. K Ústavnímu soudu se tak posuzování ústavnosti krizových opatření dostane zřejmě nejčastěji skrze ústavní stížnosti fyzických a právnických osob mířících proti rozhodnutí obecných soudů. Aby ale mohla být takto deklarována neústavnost (či nezákonnost), musí nejdříve osoba nařízení porušit a následně absolvovat časově a finančně nákladné přestupkové a soudní řízení, a to bez záruky úspěchu.

Za změnu nepovažuji ani zvrát v přístupu obecných soudů, které v některých případech umožnily bránit se zásahovou žalobou. Pro její úspěšné projednání je nutné prokázat bližší vztah mezi žalobcem a krizovým opatřením. Pokud tento postup ob stojí v přezkumu Nejvyšším správním soudem,⁸⁵ stejně nepůjde o široce uplatnitelnou ochranu občanů proti nejhrubějším krizovým opatřením (zavřené maloobchody, omezení pohybu apod.), neboť zde nebude existovat potřebný bližší vztah.

Zůstává otázkou pro obecné soudy, především s ohledem na množství krizových opatření a jejich změn, které bylo za celou koronavirovou krizi vydáno,⁸⁶ a množství zasažených osob počítaných na celou republiku, jak takové hodnocení bude v rámci jejich řízení probíhat. Závěr obecného soudu o nezákonnosti (či snad neústavnosti) krizového opatření je totiž aplikovatelný pouze v projednávaném případě. Ačkoliv zastávám názor, že judikatura (zejména vyšších soudů) je obecně závazná, lze si takovou závaznost těžko představit v případě nepublikovaných rozhodnutí okresních či krajských soudů v civilním řízení (např. o náhradě škody).⁸⁷ Zda jsou tyto mé obavy namístě či jsem pouze přehnaně skeptický, se ukáže až v následujících měsících a letech.

⁸² Zákon č. 119/2020 Z. z., kterým se mění a doplňuje zákon č. 355/2007 Z. z., o ochraně, podpoře a rozvoji veřejného zdraví a o změně a doplnění některých zákonů v znění neskorších předpisů, a kterým se mění a doplňuje zákon č. 351/2011 Z. z., o elektronických komunikacích v znění neskorších předpisů.

⁸³ Rozhovor s Pavlem Rychetským v Interview ČT24 [online]. Česká televize. 29. 11. 2020, č. 33:29. [cit. 28. 12. 2020]. Dostupné na <https://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10095426857-interview-ct24/220411033200006-interview-ct24-special>

⁸⁴ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 102/20, odst. 10.

⁸⁵ Např. řízení vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 6 As 73/2021.

⁸⁶ Sbíрка zákonů za rok 2020 registruje 154 dokumentů s označením „usnesení vlády“. Ne všechny se samozřejmě dotýkají přímo zavádění krizových opatření, případně krizových opatření, které by měl ambice někdo napadat.

⁸⁷ Změnu by v tomto ohledu mohla představovat nová aplikace Ministerstva spravedlnosti, ve které budou publikovány všechna rozhodnutí obecných soudů. Aplikace je dostupná na adrese www.rozhodnuti.justice.cz/soudnirozhodnuti.

Přezkum mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví

Poslední důležitou kategorií aktů, které exekutiva využívá při boji s koronavirem, jsou mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví, která jsou vydávána na základě § 69 zákona č. 258/2002 Sb., o ochraně veřejného zdraví („VeřZdr“).

Povahově se jedná o opatření obecné povahy, a jsou tak přezkoumatelná ve správním soudnictví v řízení podle § 101a SŘS. Tento názor vyslovil Ústavní soud hned z počátku krize⁸⁸ a obecné soudy jej následovaly.⁸⁹

Vláda se na jaře 2020 rozhodla krizová opatření vydávaná na základě § 5 a § 6 KriZ nahradit mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví podle § 69 VeřZdr. Tento postup ovšem neobstál při přezkumu některých mimořádných opatření Městským soudem v Praze. Ten konstatoval, že vzhledem k vyhlášenému nouzovému stavu je možné omezovat práva v tak masivní míře, jak to činila napadená mimořádná opatření, pouze krizovými opatřeními, a nikoliv pouhými mimořádnými opatřeními. Vyhlášením nouzového stavu došlo k přenosu části pravomocí obsažených v § 69 VeřZdr na vládu a Ministerstvo zdravotnictví v tomto rozsahu pozbylo pravomoc vydávat mimořádná opatření.⁹⁰ Vláda tak opět přistoupila k vydávání krizových opatření podle KriZ.⁹¹

Soudní přezkum mimořádných opatření přísluší tedy primárně správním soudům v řízení podle § 101a SŘS. Jakou roli zde tedy hraje Ústavní soud?

Příslušnost Ústavního soudu k přezkumu opatření obecné povahy

S počátkem koronavirové krize vyvstala otázka, zda je sám Ústavní soud příslušný k přezkumu

opatření obecné povahy. Stěžovatelka totiž ústavní stížností napadla přímo i mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví.

Ústavní soud napadená mimořádná opatření věcně nepřezkoumal. U dvou z nich dospěl k závěru, že je nepřislušný, protože již byly zrušeny,⁹² a třetí odmítl jako návrh nepřipustný z důvodu, že stěžovatelka nevyčerpala dostupné prostředky ochrany práva a její stížnost nepřesahuje její vlastní zájem.⁹³ Přezkum opatření obecné povahy přímo Ústavním soudem tak obecně nevyločil. Explicitně pak tuto pravomoc zmínil v usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/20,⁹⁴ a je odvoditelná i z dalších „současných“ plenárních rozhodnutí.⁹⁵

Nicméně v jednom z usnesení Ústavní soud odmítl stížnost mířící proti mimořádnému opatření z důvodu své nepřislušnosti⁹⁶ – čímž popřel svoji pravomoc přímo přezkoumávat opatření obecné povahy. Proti tomuto názoru uplatnilo odlišné stanovisko hned několik soudců a soudkyň.⁹⁷ Vzhledem k závěrům učiněným v ostatních citovaných rozhodnutích pléna lze uzavřít, že se jedná toliko o judikaturní excés, kterému nelze přikládat váhu. Souhlasit pak nejde ani s názorem Nejvyššího správního soudu, že Ústavní soud nemá pravomoc k přímému přezkumu mimořádných opatření.⁹⁸

Domnívám se, že opatření obecné povahy lze obecně podřadit pod legislativní zkratku „opatření“ [§ 72 odst. 1 písm. a) ZÚS]. Z výše podaného výkladu a právní teorie je zřejmé, že se opatření obecné povahy odlišuje od právního předpisu, a to i v případě, že se vztahuje na území celého státu a je vydáváno speciální procedurou (§ 94a odst. 2 VeřZdr ve spojení s § 171 an. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu).

Ústavní stížnost podle § 72 ZÚS tak lze podat přímo proti mimořádnému opatření (resp.

⁸⁸ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, odst. 54.

⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020-44, odst. 41, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020-226; rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 14 A 41/2020-111 (ačkoliv bylo toto rozhodnutí zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 114/2020-63, závěr o povaze mimořádného opatření obstál – k tomu srov. citované rozhodnutí, odst. 80).

⁹⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 14 A 41/2020-111, odst. 146 a 156. Toto rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 114/2020-63 pro nesprávný právní názor prvostupňového soudu o přenosu pravomocí na vládu, a tedy nepřislušnost Ministerstva zdravotnictví vydat napadená mimořádná opatření v průběhu nouzového stavu (srov. citované rozhodnutí, odst. 140, 148). Pro současnou situaci již tento názor nemá přílišnou hodnotu, neboť od vyhlášení prvostupňového rozhodnutí vydávala vláda při nouzovém stavu opatření v režimu KriZ a po skončení současného nouzového stavu již bude rámcem pro opatření nastaven zvláštním zákonem (zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19).

⁹¹ Soud zrušil čtyři vládní opatření. Ministerstvo zdravotnictví podá kasační stížnost [online]. ČT24. 23. 4. 2020 [cit. 24. 3. 2021]. Dostupné na <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3082433-ctyri-opatreni-proti-koronaviru-jsou-nezakonna-soud-je-zrusil>

⁹² Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, odst. 49.

⁹³ Ibid., odst. 56 a 65.

⁹⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 12/20, odst. 20.

⁹⁵ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/20, odst. 31 (návrh byl nepřipustný, protože nepřesahoval vlastní zájmy stěžovatele); usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/20, odst. 12 (Ústavní soud je sice nepřislušný, ale z důvodu zrušení napadených mimořádných opatření) a usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/20, odst. 42 (část návrhu odmítnuta pro absenci přesahu zájmů stěžovatelky a v části shledal Ústavní soud svoji nepřislušnost z důvodu zrušení napadených mimořádných opatření).

⁹⁶ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/20, odst. 42.

⁹⁷ Srov. odlišné stanovisko Vojtěcha Šimíčka, Jaromíra Jirsy, Pavla Šamala a Kateřiny Šimáčkové k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/20; odlišné stanovisko Pavla Rychetského k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/20; odlišné stanovisko Radovana Suchánka k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/20 a odlišné stanovisko Jana Filipa k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/20.

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 88/2020-44, odst. 36.

kterémukoliv opatření obecné povahy), nejenom proti rozhodnutím správních soudů, které se daným mimořádným opatřením již zabývaly v řízení podle § 101a SŘS. Podstatné v tomto případě ovšem bude současné splnění podmínky podstatného přesahu vlastních zájmů stěžovatele [§ 75 odst. 2 písm. a) ZÚS].

Ústavní soud nebyl při hodnocení splnění těchto podmínek k jednotlivým stěžovatelům příliš vstřícný. Jednou plénem Ústavního soudu konstatovalo, že stěžovatelka neunesla důkazní břemeno ohledně odpovídající intenzity vnímání problémovosti dané právní otázky velkou skupinou osob,⁹⁹ jindy pak proto, že stěžovatel podal ústavní stížnost simultánně s návrhem před obecnými soudy,¹⁰⁰ anebo proto, že stěžovatelky netvrdily konkrétní okolnosti odůvodňující takový přesah a obecné soudy jsou jim schopny poskytnout dostatečnou ochranu.¹⁰¹

Podíváme-li se do komentářové literatury, kdy Ústavní soud shledal naplnění této podmínky v minulosti, zjistíme, že se jedná o situace, kdy například:

- dochází k neústavní aplikaci práva uplatněním neústavního právního předpisu, který je třeba zrušit,
- ústavní stížnost může přispět k řešení zásadní ústavněprávní otázky, k níž se Ústavní soud dosud neměl příležitost vyjádřit, anebo
- rozhodnutí o ústavní stížnosti může mít dopad na mnoho (tisíce) osob a může předejít množství soudních sporů.¹⁰²

Z podaného docházím ke stejnému závěru jako v předchozí části. Ačkoliv Ústavní soud měl možnost (i na základě své předchozí judikatury) konstatovat požadovaný přesah zájmů a provést tak meritorní přezkum, ani v jedné příležitosti se k tomu neodhodlal. Lze tak souhlasit se slovy Vítězslava Dohnala, že tento přístup představuje přílišný formalismus.¹⁰³ Na druhou stranu je pasivní postavení Ústavního soudu v tomto případě více pochopitelné než v případě přezkumu krizových opatření, protože přezkumná pravomoc zde přísluší především správním soudům.

Ačkoliv se tedy dá explicitně konstatovaná pravomoc Ústavního soudu přezkoumávat přímo opatření obecné povahy považovat

za pokrok, průlomový okamžik jejího prvního využití zatím nenastal.

Třetí částečné shrnutí

Jakkoliv se dá uzavřít, že Ústavní soud má právo přímo přezkoumávat mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví, zatím byl v tomto ohledu velmi zdrženlivý. Ve většině případů neshledal přesah vlastních zájmů stěžovatelů, což si myslím, že je v současné situaci minimálně diskutabilní.

Ústavnímu soudu nicméně, stejně jako v případě přezkumu krizových opatření, zůstává funkce orgánu ochrany ústavnosti a s tím spojené rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutí obecných soudů, které se věnovaly přezkumu mimořádných opatření či se jimi zabývaly jinak.

Krátké komparativní okénko

Více či méně podobná opatření pro zastavení pandemie využívají i jiné státy. V této části se tak věnuji soudnímu přezkumu těchto opatření v zahraničí, zejména v Německu, Rakousku a Francii.

Soudní přezkum v zahraničí

Možnosti soudního přezkumu samotného vyhlášení nouzového stavu nejsou jednotné. Zatímco např. v Německu může Spolkový ústavní soud (*Bundesverfassungsgericht*) věcně přezkoumávat důvody vedoucí k vyhlášení stavu ohrožení státu, v případě Malty nebo Kypru je přezkum limitován na dodržení procedurálních aspektů vyhlášení a v Maďarsku či Švýcarsku je soudní přezkum zcela vyloučen.¹⁰⁴

Zvolený postup Ústavního soudu k přezkumu vyhlášení nouzového stavu tak zde dle mého názoru nemůže být předmětem kritiky (snad až na vytknuté procesní aspekty). Zajímavější je přezkum vyhlášených opatření.

Německý Spolkový ústavní soud vyhověl několika stížnostem proti rozhodnutí obecných soudů, které se dotýkaly zákazu shromažďování v rámci protestů a náboženských oslav. Zde je důležité poznamenat, že přezkoumávané zákazy

⁹⁹ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, odst. 62.

¹⁰⁰ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/20, odst. 28.

¹⁰¹ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/20, odst. 39.

¹⁰² LANGÁŠEK, T. et al. *Zákon o Ústavním soudu: Komentář*. Praha: ASPI, 2007, kap. § 75 odst. 2 písm. a).

¹⁰³ Příspěvek Vítězslava Dohnala na Facebooku ze dne 18. 5. 2020. [cit. 29. 11. 2020]. Dostupné na facebook.com/story.php?story_fbid=10219270397363143&id=1005799419

¹⁰⁴ ÖZBUDUN, E. – TURHAN, M. *Emergency powers*. Venice Commission, 1995, s. 26–28 [cit. 29. 11. 2020]. Dostupné na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1995\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1995)012-e)

jsou, na rozdíl od České republiky, přezkoumatelné v rámci správního soudnictví. Zároveň ale v několika případech soud stížnosti meritorně zamítl.¹⁰⁵ Jednotlivé zemské ústavní soudy (*Verfassungsgerichtshof*) taktéž meritorně přezkoumávaly některá opatření (s různými výsledky). Sárský Ústavní soud (*Verfassungsgerichtshof des Saarlandes*) zasáhl proti zákazu vycházení hned v počátcích pandemie pozastavením účinnosti jednoho z opatření. Při tom zároveň shledal, že stěžovatel naplnil podmínku „obecného zájmu“ na řešení položené otázky, takže nemusel vyčerpat běžné prostředky soudní kontroly.¹⁰⁶ Jiné návrhy na předběžná opatření u jiných spolkových ústavních soudů byly neúspěšné – nicméně soudy se vyjádřily k proporcionalitě přezkoumávaného opatření.¹⁰⁷

Rakouský Ústavní soudní dvůr (*Verfassungsgerichtshof*) již taktéž přezkoumával opatření proti pandemii vydávané ministry – za protizákonné přitom prohlásil opatření rozlišující mezi hobbymarkety a jinými velkými obchody či obecný zákaz vstupu na veřejná místa.¹⁰⁸ Přezkumu nebránila ani neúčinnost napadené regulace. Zde je ale nutné poznamenat, že jednak rakouská Ústava umožňuje jednotlivci napadnout opatření přímo před Ústavním soudním dvorem při splnění určitých podmínek¹⁰⁹ a jednak zároveň přímo pamatuje na situace, kdy napadená úprava je již neúčinná, přičemž tato skutečnost automaticky neznamená zastavení řízení bez dalšího.¹¹⁰

Francouzská Státní rada (*Conseil d'État*) – obdoba českého Nejvyššího správního soudu – se zabývala velkým množstvím různorodých opatření s různým výsledkem. Přezkoumávala například uzavření barů a restaurací

(nezrušeno), omezení počtu lidí na 30 v náboženských budovách (zrušeno), využití termálních kamer ve školách (zrušeno), kontrolu dodržování opatření policejními drony (zrušeno), uzavření tržišť (nezrušeno), zákaz vycházení (nezrušeno) atd.¹¹¹

Je ještě důležité dodat, že ústavní předpisy zmíněných zemí neznají „nouzový stav“, tak jak jeho vyhlášení v případě pandemie umožňuje Bezpečnostní rada (Německo¹¹² a Rakousko¹¹³), anebo obdobný stav neexistuje na ústavní úrovni (Francie).¹¹⁴ Opatření jsou tak vydávána na základě existující (popř. nově přijaté) podústavní právní úpravy.¹¹⁵

Jak je z podaného vidět, soudní přezkum opatření vydávaných v jiných státech probíhá bez nějakých procesních problémů. Příslušné soudy (ať již ústavní či správní) meritorně opatření přezkoumávají. To bude zřejmě dáno především tím, že se nenacházejí v nouzovém stavu založeném ústavním předpisem a opatření jsou tak vydávána na základě podústavní legislativy. Účinné soudní ochraně zde také pomáhá kvalitní procesní úprava (srov. případ Rakouska).

Přezkum a situace v České republice

Na základě pohledu do jiných zemí se nabízelelo více otázek (Je třeba mít nouzový stav po celou dobu pandemie? Není vhodnější přijmout speciální „koronavirovou úpravu“ k zajištění vydávání opatření mimo nouzový stav? Není třeba novelizovat SŘS či ZÚS, aby byly soudy na takovéto situace připraveny?), které ovšem nejsou předmětem tohoto článku.

Nemohu si ale odpustit poznámku související se soudním přezkumem opatření, a tedy i rolí Ústavního soudu. Zatímco v jiných zemích

¹⁰⁵ HESTERMEYER, H. Coronavirus Lockdown-Measures before the German Constitutional Court [online]. *ConstitutionNet*. 30. 4. 2020 [cit. 28. 12. 2020]. Dostupné na <https://constitutionnet.org/news/coronavirus-lockdown-measures-german-constitutional-court>

¹⁰⁶ Von MÜNCHOW, S. The Legal and Legitimate Combat Against COVID-19: German Curfew-related Case Law. *Connections*. 2020, č. 2, s. 54–55 [cit. 28. 12. 2020]. Dostupné na <https://www.jstor.org/stable/26937609>

¹⁰⁷ Např. rozhodnutí saského Ústavního soudu (*Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen*) ze dne 17. 4. 2020, sp. zn. 51-IV-20. Dostupné na <https://openjur.de/u/2198786.html>; nebo rozhodnutí bavorského Ústavního soudu (*Bayerischer Verfassungsgerichtshof*) ze dne 26. 3. 2020, sp. zn. Vf.6-VII-20. Dostupné na <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2020-N-4602>

¹⁰⁸ COVID-19-Gesetz ist verfassungskonform, Verordnungen über Betretungsverbote waren teilweise gesetzwidrig [online]. *Verfassungsgerichtshof Österreich*. 22. 7. 2020. Dostupné na https://www.vfgh.gv.at/medien/Covid_Entscheidungungen_Betretungsverbot.de.php

¹⁰⁹ Čl. 139 odst. 1 bod 3 Federální ústavy Rakouské republiky (*Bundes-Verfassungsgesetz*).

¹¹⁰ Čl. 139 odst. 4 Federální ústavy Rakouské republiky.

¹¹¹ Dernières décisions (référé) en lien avec l'épidémie de Covid-19 [online]. *Conseil d'État* [cit. 28. 12. 2020]. Dostupné na <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19>

¹¹² Germany [online]. *Venice Commission – Observatory on emergency situations* [cit. 24. 3. 2021]. Dostupné na <https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/GER-E.htm>

¹¹³ 4. Was a state of emergency declared in your country due to the Covid-19 pandemic? By what authority and for how long? [online]. *Venice Commission – Observatory on emergency situations* [cit. 28. 12. 2020]. Dostupné na <https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/T06-E.htm>

¹¹⁴ Ve francouzské ústavě je zakotven pouze stav okupace (*L'état de siège*) (čl. 36) a možnost přenosu pravomocí na prezidenta v případě imanentního ohrožení státu při současně nefunkčnosti ostatních ústavních orgánů (čl. 16). Stav nouze (*L'état d'urgence*) je zakotven v zákoně jako podústavním předpisu. Blíže srov. PLATON, S. From One State of Emergency to Another – Emergency Powers in France [online]. *Verfassungsblog*. 9. 4. 2020 [cit. 24. 3. 2021]. Dostupné na <https://verfassungsblog.de/from-one-state-of-emergency-to-another-emergency-powers-in-france/>

¹¹⁵ 9. If a declaration of state of emergency was not made, did the Executive enjoy additional powers under the ordinary legislation on health risks or another public emergency? Did it decide to impose exceptional restrictions on human rights based on these laws? [online]. *Venice Commission – Observatory on emergency situations* [cit. 28. 12. 2020]. Dostupné na <https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/T11-E.htm>

dochází k meritornímu přezkumu různorodých opatření, v němž jsou některá opatření (obdobná těm v České republice) prohlašována za nezákonná, v případech domácích opatření se nic takového téměř neděje. To samozřejmě s výjimkou mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví, která jsou ale v současné době zcela mimo zájem, protože většina opatření je činěna skrze krizová opatření vlády.

Potřeba účinného meritorního přezkumu krizových opatření je také ukázána recentním zásahem Ústavního soudu, kde konstatoval jejich nezákonnost. Přezkoumávané krizové opatření totiž zrušil pro absenci odůvodnění.¹¹⁶ To je ale strukturální problém, který se může dotýkat všech krizových opatření, která byly od jara 2020 vydána. Jinými slovy, již rok platí v České republice opatření, která je možné považovat za neústavní.

Analogicky pak toto platí i pro přezkum vyhlášení nouzového stavu, kdy Ústavní soud fakticky shledal jeho vyhlášení neústavním, nicméně i přesto odmítl svoji pravomoc rozhodovat, případně by řízení zastavil. Toto rozhodnutí vyvolává množství otázek bez jakéhokoliv náznaku odpovědi a bez dalšího otráso ústavností navazujících krizových opatření.

Tento stav je nutné z větší části přičíst existující právní úpravě zejména v ZÚS (rozsah aktivní legitimace, zákonné lhůty pro vyjádření, nemožnost pozastavit účinnost právního předpisu, absence zmocnění pro akademické výroky) a jiných právních předpisech regulujících nouzový stav (absence výslovného soudního přezkumu v BezpČR či KriZ). Nermalou část odpovědnosti za tento stav nese také Ústavní soud, který skrze své rozhodnutí znemožňuje i tu malou část soudního přezkumu krizových opatření, která by mohla být na základě současné právní úpravy stále možná.

V tomto ohledu si pak nelze odpustit ani zamyšlení, jestli Městským soudem v Praze dovozená povinnost vydávat koronavirová opatření jako krizová opatření, a nikoliv mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví¹¹⁷ nebylo vlastně Pyrrhovo vítězství. Obecná populace, která je opatřeními zasažena nejvíce, tím totiž přišla o možnost snadného přístupu k soudnímu přezkumu v řízení podle § 101a an. SŘS.

Jednoznačně vítanou změnou v tomto ohledu je tzv. pandemický zákon,¹¹⁸ který

výslovně v § 13 zakotvuje speciální přezkumnou pravomoc krajských soudů a Nejvyššího správního soudu ve vztahu k mimořádným opatřením vydávaným podle tohoto zákona. Přezkum by měl probíhat v řízení podle § 101a SŘS, přičemž § 13 odst. 4 tohoto zákona zmocňuje soudy k akademickým výrokům. Odpadne tak největší problém současného přezkumu – překotné měnění a vydávání opatření a s tím spojené zastavování řízení.

Závěr

Článek se věnoval problematice role Ústavního soudu v současné koronavirové krizi a postupně popsal jeho vztah k jednotlivým instrumentům, které exekutiva využívala při své snaze omezit šíření koronaviru.

Obecně je možné uzavřít, že přístup Ústavního soudu ke zkoumaným aktům je velmi zdrženlivý a chaotický. K okamžiku odevzdání tohoto článku došlo pouze k jednomu meritornímu přezkumu provedenému Ústavním soudem. To samozřejmě není měřítkem jeho efektivit a míry ochrany práv občanů, záleží i na skutkovém stavu a kvalitě zpracování ústavní stížnosti. Ale abych parafrázoval jeden právnícký výrok: „i na špatném podvozku se dá s trochou vůle jet“.

Pasivita Ústavního soudu (zejména ve vztahu ke krizovým opatřením vlády) je zde zapříčiněna nedostatečně kvalitní legislativou, ale i výkladem zaujatým samotným Ústavním soudem, který mnohdy trval na velmi formálním výkladu procesních pravidel. V důsledku toho provedl první meritorní přezkum až téměř po roce, přičemž v něm shledal neústavnost krizového opatření pro chybějící odůvodnění – vadu, kterou trpí více opatření, jejichž ústavnost může být nyní zpochybňována. To, v kombinaci s pohledem do zahraničí, ukazuje potřebu účinného meritorního přezkumu, kterého se nám až dotud nedostalo. Pokud by Ústavní soud konstatoval tento nedostatek již v některém z předcházejících řízení, která z procesních důvodů formalisticky zastavil, mohla být zajištěna ústavnost opatření dříve, se všemi z toho vyplývajícími důsledky. Dovodil-li Ústavní soud, že krizová opatření nemohou být abstraktně přezkoumávána obecnými soudy (a ty můžou přezkum učinit až v případě jejich porušení a vystavení se sankcím), o to

¹¹⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20, odst. 93.

¹¹⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 14 A 41/2020-111, odst. 146. Ačkoliv bylo toto rozhodnutí zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 114/2020-63, sotva to bude zpětně mít v tomto ohledu nějaký dopad.

¹¹⁸ Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19.

více aktivní (nikoliv však aktivistický) měl být sám.

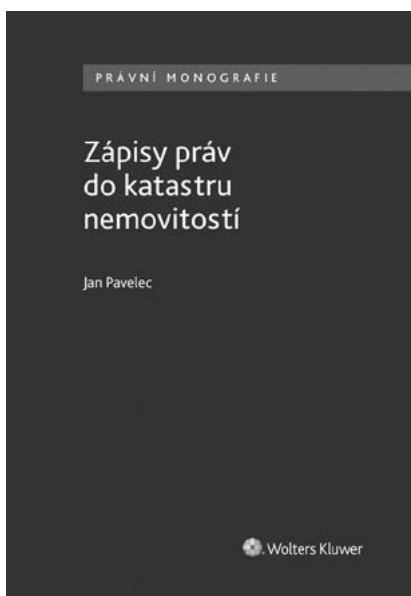
Ve vztahu ke konstatované nekonzistentnosti, vnitřní rozpornosti a rychlému překonávání judikatury vztahující se ke všem koronavirovým opatřením lze odkázat na názor Jana Filipa, který již na začátku uvedl, že Ústavní soud neměl, vzhledem k novosti a neřešenosti situace, postupovat při hodnocení případ od

případu, ale již v začátku sestavit základní obecná východiska přezkumu.¹¹⁹

Pozitivní tečkou budiž nově přijatá právní úprava, která má tvořit jádro pandemických opatření. V jejím rámci je totiž na soudní přezkum výslovně pamatováno a má ambici vyřešit i zde nastíněné problémy neúčinné soudní ochrany.

¹¹⁹ Odlišné stanovisko Jana Filipa k usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 11/20, odst. 1.

Novinka z nakladatelství Wolters Kluwer



Zápisy práv do katastru nemovitostí

Jan Pavelec

Publikace Zápisy práv do katastru nemovitostí obsahuje podrobný výklad jednotlivých typů věcných práv k nemovitostem, a to optikou katastrálního úřadu rozhodujícího v mezích zákonem stanovené přezkumné působnosti o povolení vkladu těchto práv do katastru nemovitostí. Výkladu věcných práv proto předchází podrobný výklad procesních aspektů vkladového řízení a meritorního přezkumu doručených vkladových listin. V úvodních kapitolách je obsažen též nezbytný teoretický výklad nemovitých věcí, potažmo předmětů evidence katastru nemovitostí. V závěrečných kapitolách nejsou opomenuty ani zápisy prováděné do katastru nemovitostí formou záznamu a formou poznámky. Obsáhlá je zejména kapitola věnovaná poznámkám spornosti, jejichž zápisy do katastru nemovitostí úzce souvisejí s principem materiální publicity. Jde tedy

o jakousi kompilaci práva katastrálního a občanského práva hmotného, včetně nutných průniků do dalších souvisejících právních odvětví soukromého i veřejného práva.

Monografie je určena zejména zaměstnancům katastrálních pracovišť, ale též širší odborné veřejnosti, soudům a jiným orgánům veřejné moci, realitním kancelářím, bankám, exekutorům, insolvenčním správcům, advokátům, notářům a dalším praktikujícím právníkům či studentům vysokých škol s právním zaměřením.

Objednávejte na obchod.wolterskluwer.cz