

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Barbora Nekolová

Svoboda pohybu v době pandemie koronaviru

Diplomová práce

Olomouc 2023

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „*Svoboda pohybu v době pandemie koronaviru*“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 116 337 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 23. 3. 2023

Barbora Nekolová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu mé diplomové práce, doc. JUDr. Michalu Bartoňovi, Ph.D., za odborné vedení, cenné rady a připomínky a také za jeho ochotný přístup v průběhu zpracování diplomové práce.

Obsah

Seznam použitých zkratek	6
Úvod	7
1. Přípustné omezení svobody pohybu	9
1.1. Ústavní mantinely omezení svobody pohybu	9
1.1.1. Omezení svobody pohybu dle Listiny	9
1.1.2. Princip proporcionality	10
1.2. Omezení svobody pohybu v režimu nouzového stavu	12
1.2.1. Vyhlášení nouzového stavu	12
1.2.2. Právní režim nouzového stavu	13
1.2.3. Právní forma vyhlášení nouzového stavu a otázka soudního přezkumu	15
2. Právní nástroje zasahující do svobody pohybu	17
2.1. Krizová opatření vlády	17
2.2. Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví	21
2.3. Ochranná opatření Ministerstva zdravotnictví	24
2.4. Nařízení krajských hygienických stanic	24
3. Rozbor ústavnosti a zákonnosti vybraných přijatých opatření	26
3.1. Zákaz vstupu do ČR a cestování do zahraničí	26
3.1.1. Krizová opatření vlády zakazující vstup do ČR a vycestování z ČR	26
3.1.2. Krizové opatření vlády v oblasti přeshraničního zaměstnávání (pendleři)	29
3.1.3. Krizové opatření vlády o prodloužení zákazu vstupu na území ČR a povinné čtrnáctidenní karanténě pro všechny, kdo vstoupí na naše území	30
3.1.4. Ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví zakazující občanům ČR vstup do země s extrémním rizikem nákazy	30
3.2. Karanténa	31
3.3. Zákaz volného pohybu osob	32
3.3.1. Krizová opatření vlády o zákazu volného pohybu osob	32
3.3.2. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví o zákazu volného pohybu osob na území ČR	34
3.4. Zákaz nočního vycházení	34
3.5. Zákaz pohybu mezi okresy a hlavním městem Prahou	36
4. Soudní přezkum vybraných opatření	38
4.1. Rozhodovací praxe ÚS	39
4.1.1. Řízení ve věci zrušení krizových opatření vlády o zákazu vycestování z ČR (sp. zn. Pl. ÚS 10/20)	40
4.2. Rozhodovací praxe obecných soudů	41

4.2.1. Řízení o návrhu na zrušení mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví (sp. zn. 14 A 41/2020)	41
4.2.2. Řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem směřující proti důsledkům opatření vlády (sp. zn. 14 A 45/2020)	43
4.2.3. Řízení o žalobě směřující proti zásahu policie spočívajícím ve znemožnění pohybu mezi okresy (sp. zn. 3 A 31/2021)	46
Závěr	48
Seznam použitých zdrojů	52
Abstrakt	57
Klíčová slova	58

Seznam použitých zkratek

Úmluva	Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
Listina	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Ústavní zákon o bezpečnosti ČR	Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Krizový zákon	Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o ochraně veřejného zdraví	Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů
Zákon o ÚS	Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
Správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
S. ř. s.	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
MsP	Městský soud v Praze
NSS	Nejvyšší správní soud
ÚS	Ústavní soud
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
ČR	Česká republika
PS	Poslanecká sněmovna České republiky

Úvod

Na konci roku 2019 se po světě začal šířit nový typ koronaviru SARS-CoV-2, který během následujících měsíců vyvolal globální pandemii. V této souvislosti byla přijímána po celém světě mimořádná a ochranná opatření, která výrazným způsobem zasahovala do života každého z nás. V mnohých případech docházelo k omezování základních práv a svobod, a to především svobody pohybu a pobytu, svobody podnikání, svobody shromažďovací a práva na vzdělání. V mé diplomové práci se budu věnovat ústavně zaručenému právu na svobodný pohyb v době pandemie koronaviru z pohledu českého právního řádu.

Svoboda pohybu je spolu se svobodou pobytu zaručena v čl. 14 Listiny. Toto právo můžeme chápat jako možnost svobodně se pohybovat a usazovat se po celém území ČR, a to bez potřeby zvláštního povolení.¹ Svoboda pohybu zahrnuje i právo tuto zemi opustit a následně se do ní vrátit. ÚS svobodu pohybu vymezil podrobněji v jednom ze svém nálezu následovně: „*Svobodou pohybu se rozumí oprávnění nejen občana, ale každého pohybovat se po území ČR vymezeném jejími státními hranicemi a navštěvovat jednotlivá místa s výjimkou těch, pro která zákon ve smyslu ustanovení čl. 14 odst. 3 stanoví omezení.*“² Svoboda pohybu byla v době pandemie v ČR zásadně omezena, a to přijatými opatřeními ze strany moci výkonné. Svobodu pohybu vnímám jako jednu z nejzákladnějších a nejdůležitějších součástí obecného vnímání svobody člověka. Vlášda by měla pro zachování ochrany veřejného zdraví zasahovat do práv občanů co nejméně a při přijímání omezujících opatření klást důraz na jejich přiměřenost a nezbytnost. Myslím si, že ne vždy tomu tak bylo.

Toto téma diplomové práce jsem si vybrala z toho důvodu, že je nejen stále aktuální, ale velmi diskutované. Rok 2020 přinesl události, které lidstvo dosud nepamatuje. Státy na vzrůstající pandemii musely rychle reagovat a přistoupit k přijetí opatření, aby bylo zabráněno šíření viru SARS-CoV-2, jež způsobuje onemocnění COVID-19.

Cílem této diplomové práce je komplexně analyzovat ústavně zaručenou svobodu pohybu během pandemie. Přijímaná a v mnoha případech radikální opatření omezující svobodu pohybu s sebou totiž nesla mnoho otázek.

V této diplomové práci se budu snažit nalézt odpovědi na tyto výzkumné otázky:

- *Za jakých podmínek a jakými nástroji byla svoboda pohybu v době pandemie na území České republiky omezována?*

¹ TOMOSZEK, Maxim. In: HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 455 (čl. 14).

² Nález ÚS ze dne 30. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS 4/02, bod V.

- *Byla opatření související s omezením pohybu osob na území České republiky v době pandemie přijata v souladu s ústavním pořádkem a dalšími zákony?*
- *Docházelo v důsledku vydání opatření v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru na území České republiky k porušení ústavně zaručeného práva na svobodný pohyb podle čl. 14 Listiny?*
- *Jak přijatá opatření omezující svobodu pohybu hodnotily soudy?*

S ohledem na skutečnost, že tuto diplomovou práci dopisuji na počátku roku 2023, pevně věřím, že mám k dispozici dostatečné množství zdrojů, aby diplomová práce vyčerpávajícím způsobem zodpověděla veškeré výše nastíněné otázky. Čerpala jsem z platné právní úpravy, komentářové literatury, především pak ale z odborných textů a judikatury.

Po formální stránce je diplomová práce vedle úvodu a závěru rozdělena do čtyř samostatných kapitol. V první kapitole stanovím přípustné limity pro omezení svobody pohybu v rámci obou režimů, tedy v režimu běžném a v režimu, který je reakcí na mimořádný stav. Nejprve se budu zabývat vymezením ústavních mantinelů pro omezení svobody pohybu, neboť každé přijaté opatření zasahující do základních práv a svobod nejen v době pandemie se musí pohybovat v jejich dovolených mezích. Součástí této podkapitoly je rozbor testu proporcionality, neboť právě proporcionalita hraje zásadní roli při přezkumu ústavnosti opatření přijatých v době pandemie. Poté rozeberu režim nouzového stavu jakožto jednoho z mimořádných stavů, během kterého došlo razantním způsobem k omezení svobody pohybu. V druhé kapitole podrobně rozeberu právní nástroje, kterými byla svoboda pohybu během pandemie omezována, budu se věnovat problematice právních povah těchto nástrojů a jejich případnému soudnímu přezkumu. Ve třetí kapitole rozeberu ústavnost a zákonnost vybraných opatření, které jsem z hlediska obsahu rozdělila do několika oblastí. Na závěr se budu zabývat problematikou soudního přezkumu přijatých vybraných opatření, nejprve se budu věnovat rozhodovací praxi ÚS a na závěr rozhodovací praxi soudů obecných.

Touto diplomovou prací bych ráda přispěla k objasnění otázky ústavnosti a zákonnosti přijatých opatření omezující svobodu pohybu a poukázala na nedostatky, které se v právním řádu ČR v souvislosti s pandemií objevily.

1. Přípustné omezení svobody pohybu

V první kapitole pokládám za nutné nejprve vymezit přípustné podmínky, za nichž dochází k omezení svobody pohybu. V této souvislosti je třeba rozlišit režimy, během kterých je svoboda pohybu omezována. Prvním režimem je stav běžný, kdy dochází k omezování základních práv a svobod v době, kdy není vyhlášen žádný mimořádný stav. K omezování základních práv a svobod dochází v důsledku plnění běžných úkolů orgánů státního aparátu.³ Naopak druhý režim je reakcí na daný mimořádný stav, jehož úkolem je urychlené odvracení nebezpečí na straně jedné a na straně druhé pak ochrana života, zdraví a dalších hodnot.⁴ Vyhlášený mimořádný stav v určité míře přizpůsobuje právní režim směrem k vyšší pravomocím moci výkonné, neboť moc výkonná je lépe přizpůsobena pro rychlé a efektivní řešení krizových situací.⁵

Na úvod se budu zabývat otázkou vymezení ústavních mantinelů pro omezení svobody pohybu v běžném režimu, tedy v době, kdy není vyhlášen nouzový ani jiný mimořádný stav. Nejprve stanovím přípustné podmínky omezení svobody pohybu zakotvené v Listině, poté se budu zabývat jednotlivými kroky testu proporcionality. Na závěr rozeberu přípustné omezení svobody pohybu v mimořádném stavu jako je nouzový stav. V této souvislosti se budu věnovat i právnímu režimu nouzového stavu, ovšem pouze v tom rozsahu, jaký je podstatný pro obsah mé diplomové práce.

1.1. Ústavní mantinely omezení svobody pohybu

Svoboda pohybu je právem relativním, tedy omezitelným. Při omezení relativních práv je stěžejním úkolem stanovení mantinelů, resp. hranic, kdy je konkrétní omezení ústavně souladné a kdy již protiústavní.

1.1.1. Omezení svobody pohybu dle Listiny

Obecně lze říct, že Listina dovoluje omezit v ní zakotvená práva a svobody jednak u příslušných ustanovení upravujících určité právo či svobodu, nebo skrze obecná ustanovení dle článku 4 Listiny.

Meze omezení svobody pohybu konkrétně upravuje čl. 14 odst. 3 Listiny, který stanoví: „Tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody.“ Na mezinárodní úrovni je omezení

³ BARTOŇ, Michal. In: JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, s. 361.

⁴ Tamtéž.

⁵ KRATOCHVÍL, Jan. In: KÜHN, Zdeněk. *Listina základních práv a svobod: Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 232.

svobody pohybu zakotveno v čl. 2 odst. 3 Protokolu č. 4 k Úmluvě, přičemž stanovené důvody jsou obdobné s výjimkou ochrany přírody, která v tomto Protokolu k Úmluvě absentuje. Pro omezení svobody pohybu je tedy nutné kumulativní splnění tří podmínek, omezení musí být: 1) stanoveno v zákoně, 2) v demokratické společnosti nezbytné, 3) musí sledovat některý z taxativně vymezených cílů.⁶

Listina dále obsahuje v čl. 4 obecná pravidla, která jsou třeba při omezení základních práv a svobod splnit. Čl. 4 odst. 1 Listiny vyjadřuje zásadu legality, kdy povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích, a to jedině při zachování základních práv a svobod. Čl. 4 odst. 2 Listiny stanoví, že: „*Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem*“. Toto ustanovení stanovuje povinnost omezit základní právo na základě aktu moci zákonodárné, nikoliv na základě podzákoného právního předpisu, jako je například vyhláška ministerstva či nařízení vlády. Dle komentáře k Listině ale předmětnou výhradu zákona nelze chápat absolutně: „*zákon musí stanovit alespoň základ dané povinnosti, přičemž není vyloučeno, aby k jejímu upřesnění došlo v rámci jiné právní formy, tedy včetně podzákoného právního předpisu.*“⁷ V čl. 4 odst. 3 Listiny je stanoveno, že: „*Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.*“ Z tohoto ustanovení vyplývá zákaz diskriminace při omezování základních práv a svobod, který je součástí ústavně zaručeného práva na rovné zacházení vyplývajícího z čl. 1 Ústavy. Podle čl. 4 odst. 4 věty první Listiny platí, že: „*Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu*“. Podle čl. 4 odst. 4 věta druhá Listiny platí, že: „*Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.*“ Lze shrnout, že obecné podmínky pro omezení základních práv a svobod jsou dle výše rozebíraného ustanovení následující, omezení: 1) musí Listina předpokládat, 2) musí stanovit zákon, 3) nesmí být diskriminační, 4) musí šetřit podstatu a smysl omezovaného základního práva.⁸

1.1.2. Princip proporcionality

Jednotlivá opatření omezující svobodu pohybu je nutné podrobit testu proporcionality. Jedná se o jeden ze způsobů posouzení přiměřenosti zásahu, a to jak v případě přezkumu norem, tak v případě individuálních zásahů do svobody pohybu. Podle ustálené judikatury ÚS se test proporcionality skládá ze tří kroků.⁹ V prvním kroku je posuzována vhodnost, tedy způsobilost

⁶ TOMOSZEK. In: HUSSEINI a kol.: *Listina základních práv...*, s. 460 (čl. 14).

⁷ HEJČ. In: HUSSEINI a kol.: *Listina základních práv...*, s. 187 (čl. 4).

⁸ Tamtéž, s. 191 (čl. 4).

⁹ Test proporcionality a jeho jednotlivé kroky ÚS poprvé vytyčil v nálezu ze dne 12. října 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

posuzovaného opatření k naplnění svého účelu, zkoumá se tedy, zda je konkrétní opatření schopné dosáhnout sledovaného legitimního cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Opatření není vhodné v těch případech, kdy ztěžuje dosažení zamýšleného cíle nebo nemá žádný účinek s ohledem na stanovený cíl.¹⁰ Ve druhém kroku je zkoumána potřeba, tedy, zda byl ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám použit nejšetrnější možný prostředek. Požadavek potřebnosti tedy není splněn tehdy, pokud lze téhož výsledku dosáhnout prostředkem, který do oblasti chráněné základním právem nezasahuje vůbec nebo zasahuje mírněji.¹¹ Ve třetím kroku je posuzována proporcionalita v užším smyslu, zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na zamýšlený cíl. Zde při celkovém hodnocení mezi závažností zásahu a naléhavostí důvodů, které zásah odůvodňují, musí být garantována spravedlivá únosnost.¹²

Zkoumání proporcionality má zásadní roli i při přezkumu ústavnosti opatření přijatých v době pandemie, a právě také proporcionalita opatření omezujících svobodu pohybu byla častým důvodem zmiňovaným v žalobách proti konkrétním opatřením.

Aplikací jednotlivých kroků testu proporcionality ve výjimečných stavech se zabýval P. Ondřejek.¹³ Upozornil, že i ve výjimečných stavech je zásadní pro posouzení proporcionality či disproporce přijatých opatření zkoumání vedle otázek právních i otázky skutkové, a navíc je třeba test proporcionality přizpůsobit v jednotlivých složkách právě s ohledem na mimořádný stav.¹⁴ Podle jeho argumentace ke splnění požadavku vhodnosti postačuje způsobilost přijatého opatření ve vztahu k legitimnímu cíli. Tímto prvním krokem neprojde „*pouze takové opatření, které bychom mohli hodnotit už v době jeho přijetí s ohledem na stav poznání příslušných rizik jako nevhodné k dosažení cíle.*“¹⁵ Při zkoumání potřebnosti konkrétního přijatého opatření je třeba vypořádat se s určitými zvláštnostmi spojenými s pandemií, jako je i určitý stupeň nejistoty ohledně vývoje pandemie, která se projevila zejména v požadavku předběžné opatrnosti, což vedlo k urychlenému omezování celé řady práv.¹⁶ I v posledním kroku testu proporcionality se projevují pochybnosti co se týče přesných účinků přijatého opatření, pokud opatření není dostatečně efektivní, je potřeba jej změnit.¹⁷

¹⁰ WAGNEROVÁ, Eliška. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 27.

¹¹ Tamtéž.

¹² Tamtéž.

¹³ ONDŘEJEK, Pavel. Proporcionalita opatření přijímaných ve výjimečných stavech. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2020, č. 4, s. 622-628.

¹⁴ Tamtéž, s. 621.

¹⁵ Tamtéž, s. 624.

¹⁶ Tamtéž, s. 625.

¹⁷ Tamtéž, s. 626.

1.2. Omezení svobody pohybu v režimu nouzového stavu

Pro účely mé diplomové práce je třeba nejprve vymezit trvání vyhlášeného nouzového stavu, právní režim nouzového stavu, právní povahu vyhlášeného nouzového stavu a otázku soudního přezkumu takového rozhodnutí, avšak detailněji se jím zabývat nebudu, neboť problematika nouzového stavu nepředstavuje podstatu mé diplomové práce.

1.2.1. Vyhlášení nouzového stavu

Vláda usnesením č. 69/2020 Sb. vyhlásila na dobu 30 dnů od 12. března 2020 pro území celé ČR nouzový stav, a to z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/.¹⁸ Nouzový stav byl dvakrát prodloužován, trval tedy celkem 67 dnů, a to až do 17. května 2020.¹⁹ K druhému vyhlášení nouzového stavu došlo ze stejného důvodu dne 30. září 2020,²⁰ a to opět pro celé území ČR, přičemž byl pětkrát prodloužen a trval celkem 133 dní, a to až do 14. února 2021.²¹ Další nouzový stav vyhlásila vláda s účinností od 15. února 2021, a to opět pro celé území ČR.²² Tento nouzový stav trval pouhých 12 dnů, tedy do 26. února, neboť byl zrušen PS.²³ Vláda vyhlásila další nouzový stav s účinností od 27. února 2021.²⁴ Tento nouzový stav trval v důsledku dalšího prodloužení až do 11. dubna 2021, tedy 189 dní.²⁵ Poslední vyhlášení nouzového stavu vláda učinila s platností

¹⁸ Usnesení vlády České republiky č. 69/2020 Sb., ze dne 12. 3. 2020, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu od 14.00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů.

¹⁹ Usnesení vlády České republiky č. 156/2020 Sb., ze dne 9. 4. 2020, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2; Usnesení vlády České republiky č. 219/2020 Sb., ze dne 30. 4. 2020, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2.

²⁰ Usnesení vlády České republiky č. 391/2020 Sb., ze dne 30. 9. 2020, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru/označovaný jako SARS CoV2/ na území České republiky na dobu od 00:00 hodin dne 5. října 2020 na dobu 30 dnů, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Usnesení vlády České republiky č. 439/2020 Sb., ze dne 30. 10. 2020, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2; Usnesení vlády České republiky č. 471/2020 Sb., ze dne 20. 11. 2020, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2; Usnesení vlády České republiky č. 521/2020 Sb., ze dne 10. 12. 2020, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2; Usnesení vlády České republiky č. 593/2020 Sb., ze dne 23. 12. 2020, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2; Usnesení vlády České republiky č. 21/2021 Sb., ze dne 22. 1. 2021, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2.

²² Usnesení vlády České republiky č. 59/2021 Sb., ze dne 14. 2. 2021, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu od 00:00 hodin dne 15. února 2021 na dobu 14 dnů.

²³ Usnesení PS České republiky č. 84/2021 Sb., ze dne 18. 2. 2021, o zrušení nouzového stavu.

²⁴ Usnesení vlády České republiky č. 96/2021 Sb., ze dne 26. 2. 2021 o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 27. února 2021.

²⁵ Usnesení vlády České republiky č. 146/2021 Sb., ze dne 26. 3. 2021, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2.

od 25. listopadu 2021, a to opět pro celé území ČR. Tento nouzový stav již nebyl prodlužován a zanikl tak uplynutím 30 dnů.²⁶

1.2.2. Právní režim nouzového stavu

Nouzový stav je primárně upraven v ústavním zákoně o bezpečnosti ČR. V článku 2 odst. 1 zmíněného zákona se o nouzovém stavu hovoří jako o jednom ze tří mimořádných stavů, které se mohou vyhlásit za situace „*je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy České republiky, nebo ve značném rozsahu vnitřní pořádek a bezpečnost, životy a zdraví, majetkové hodnoty, nebo životní prostředí, anebo je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně*“, podrobnosti o nouzovém stavu včetně podmínek vyhlášení a doby jeho trvání poté upravuje zákon v článcích 5 a 6. Zákon zde stanoví, že nouzový stav může vyhlásit vláda „*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.*“²⁷ V případech nebezpečí z prodlení je oprávněn vyhlásit nouzový stav i předseda vlády, jeho rozhodnutí vláda do 24 hodin od vyhlášení schválí nebo zruší.²⁸ O vyhlášení nouzového stavu vláda neprodleně informuje PS, která může vyhlášení zrušit.²⁹ Nouzový stav končí uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen, před uplynutím této doby končí nouzový stav pouze tehdy, pokud tak rozhodla vláda nebo PS.³⁰

Nouzový stav se může vyhlásit jen s uvedením důvodů, pro určité území a na určitou dobu, a to nejdéle na 30 dnů, přičemž dobu trvání nouzového stavu lze prodloužit pouze po předchozím souhlasu PS. Vláda podmínku uvedení důvodu splnila, když nouzový stav vyhlásila z důvodu „*ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/*“. Časové vymezení vyhlášení nouzového stavu také neabsentovalo. Otázku, zda lze vyhlásit nouzový stav na celé území ČR, zodpovídá čl. 2 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, který výslovně dovoluje vyhlášení nouzového stavu i na celé území. Ovšem vymezení území, na kterém je vyhlášen nouzový stav, by mělo být pouze v rozsahu, který je pro dosažení účelu nezbytně nutný.³¹

Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymežit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou omezují a které povinnosti

²⁶ Usnesení vlády České republiky č. 434/2021 Sb., ze dne 25. 11. 2021, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru/označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 26. listopadu 2021.

²⁷ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 5 odst. 1 .

²⁸ Tamtéž, čl. 5 odst. 3.

²⁹ Tamtéž, čl. 5 odst. 4.

³⁰ Tamtéž, čl. 6 odst. 3.

³¹ BARTOŇ. In: JIRÁSEK a kol.: *Ústavní základy organizace...*, s. 358.

a v jakém rozsahu se ukládají. Vláda v usnesení č. 69/2020 Sb., kterým vyhlásila po propuknutí pandemie první nouzový stav, v bodě I nařídila ve smyslu § 5 písm. a) až e) a § 6 krizového zákona pro řešení vzniklé krizové situace „*krizová opatření, jejichž konkrétní provedení stanoví vláda samostatným usnesením vlády.*“³² V souvislosti s tímto mě napadá otázka, zda je ústavně souladné jednotlivá krizová opatření nařizovat samotnými usneseními vlády, nikoliv tedy jedním úkonem společně s vyhlášením nouzového stavu. Autoři komentáře k ústavnímu zákonu o bezpečnosti ČR dospěli k tomu, že: „*Ústavodárce použil pojem „současně“, což vede k závěru, že forma tohoto stanovení není určena a nemusí spadat v jeden úkon s vyhlášením stavu.*“³³ Pro tuto formulaci tedy není vyloučeno vydávat krizová opatření vlády samostatnými usneseními.

ÚS se v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/20 zabýval mimo jiné otázkou, v jakém vztahu je čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR s čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny. Dospěl k závěru, že oprávnění vlády plynoucí z čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR je zvláštní úpravou vůči čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny.³⁴ Čl. 6 odst. 1 rozebraného ústavního zákona dovoluje, aby zákon vymezil pouze základní práva a svobody, do nichž může být zasazeno povinnostmi stanovenými rozhodnutím vlády, a vládě tak ponechal posouzení, jaké konkrétní povinnosti a v jakém rozsahu stanoví.³⁵ Omezování základních práv a svobod během vyhlášeného nouzového stavu prostřednictvím krizových opatření vlády tedy není z výše uvedených důvodů v rozporu s výhradou zákona.

Při omezování ústavně zaručených práv a svobod a ukládání povinností v době vyhlášení nouzového stavu je třeba respektovat princip minimalizace zásahu do těchto práv i z hlediska územního rozsahu těchto omezení, nikoliv jen z hlediska intenzity zásahu.³⁶ Podrobnosti k omezení těchto práv stanoví zvláštní zákon.³⁷ Tímto zákonem je pak krizový zákon, což ostatně vyplývá z úvodních ustanovení tohoto zákona.³⁸ Krizová opatření, která je vláda oprávněna v době trvání nouzového stavu nařídít, vymezuje § 6 krizového zákona.

³² Usnesení vlády České republiky č. 69/2020 Sb., ze dne 12. 3. 2020, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu od 14.00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů.

³³ UHL, Pavel. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 1153 (čl. 6).

³⁴ Usnesení ÚS ze dne 12. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, bod 24.

³⁵ Tamtéž.

³⁶ BARTOŇ. In: JIRÁSEK a kol.: *Ústavní základy organizace...*, s. 358.

³⁷ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 6 odst. 1.

³⁸ Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů, § 1 a § 2 písm. b).

1.2.3. Právní forma vyhlášení nouzového stavu a otázka soudního přezkumu

V souvislosti s vyhlášením nouzového stavu je třeba zodpovědět dvě otázky, a to jakou právní formu má vyhlášení nouzového stavu a zda je zde přípustný soudní přezkum takového rozhodnutí, neboť ústavní zákon o bezpečnosti ČR odpovědi na tyto otázky nestanovuje. ÚS ve svém usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 dovodil, že se nejedná o opatření obecné povahy ani o právní předpis ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR nebo § 64 odst. 2 zákona o ÚS.³⁹ ÚS dospěl k závěru, že samotné vyhlášení nouzového stavu je „aktem vládnutí“, který nepodléhá kontrole ÚS, ale primárně PS, jakožto demokraticky zvolenému politického orgánu.⁴⁰ Nicméně dále ÚS poznamenal, že: „*Akt vyhlášení nouzového stavu by ÚS mohl zrušit, byl-li by v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenal-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu.*“⁴¹ Vyhlášení nouzového stavu by bylo přezkoumatelné pouze v případech, kdy by již v rámci rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu byla stanovena konkrétní omezení práv: „*V případě, že by konkrétní krizová opatření byla stanovena přímo v rozhodnutí o nouzovém stavu, přezkum ÚS by nemohl být absolutně vyloučen vůči té části rozhodnutí, která by obsahovala konkrétní krizová opatření obsahující obecně závazná normativní pravidla chování.*“⁴²

J. Wintr je toho názoru, že samotné vyhlášení nouzového stavu soudní kontrole nepodléhá.⁴³ Obdobný názor zastává i V. Sládeček: „*ÚS nemá Ústavou ani zákonem o Ústavním soudu stanovenou pravomoc taková rozhodnutí vlády přezkoumávat*“⁴⁴ a v neposlední řadě i autoři komentáře k ústavnímu zákonu o bezpečnosti ČR: „*Ústavní pořádek procedurálně nepředvídá přezkum vyhlášení nouzového stavu.*“⁴⁵

A právě v režimu nouzového stavu byla přijímána mnohá opatření, která do ústavně zaručené svobody pohybu méně či více zasáhla. Tato opatření spočívala od nařízení individuální či plošné karantény, přes zákaz vycházení, uzavření okresů a obcí, zákaz vstupu do zařízení (např. návštěvy v nemocnicích či věznicích), až po kontroly na hraničních přechodech či zákazu vycestování.

J. Wintr popsal právní nástroje, které byly v ČR používány v boji proti šíření koronaviru během trvání nouzového stavu. Těmito nástroji byly zákony, krizová opatření vlády

³⁹ Usnesení ÚS ze dne 22. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 24-25.

⁴⁰ Tamtéž, bod 26.

⁴¹ Tamtéž, bod 27.

⁴² Tamtéž, bod 30.

⁴³ WINTR, Jan. *Rozbor ústavnosti a zákonnosti opatření vlády v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu z 12. března 2020* [online]. wintr.cz, 2020 [cit. 28. února 2023]. Dostupné z: <https://www.wintr.cz/index.php/varia>

⁴⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Vláda a nouzový stav. Správní právo*, 2020, roč. 53, č. 5-6, s. 272.

⁴⁵ UHL. In: RYCHETSKÝ a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti...*, s. 1154, bod 14 (čl. 6).

a mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví, přičemž první dva nástroje byly publikovány ve Sbírce zákonů a mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví nalezneme na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví.⁴⁶ Zde si dovoluji doplnit, že často používaným nástrojem byla i nařízení krajských hygienických stanic.

⁴⁶ WINTR, Jan. K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. *Správní právo*, 2020, č. 5-6, s. 282.

2. Právní nástroje zasahující do svobody pohybu

V této kapitole plynule navážu na kapitolu předchozí a podrobněji zanalyzuji vybrané právní nástroje, které byly v boji proti pandemii využívány, a to krizová opatření vlády, mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví, ochranná opatření Ministerstva zdravotnictví a nařízení krajských hygienických stanic.

2.1. Krizová opatření vlády

Krizové opatření definuje krizový zákon široce ve svém § 2 písm. c) jako „*organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob.*“ Orgánem krizového řízení je dle § 4 krizového zákona vláda, tudíž pravomoc nařizovat krizová opatření má pouze ona, tuto pravomoc není oprávněna delegovat na jiný orgán, ani na člena vlády.⁴⁷

Krizový zákon v § 5 stanoví práva, která může vláda za nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit, přičemž zde nalezneme pod písm. c) i možné omezení „*svobody pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací.*“ V § 6 zmíněného zákona jsou stanovena konkrétní krizová opatření, která může vláda nařídit, a to opět v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu, přičemž se tato opatření musí pohybovat v dovolených mezích § 5. Jinak řečeno, krizová opatření mohou omezovat pouze taková práva, které jsou stanovena v § 5.⁴⁸ Mezi výčet dovolených krizových opatření zákonodárce zařadil i zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území.⁴⁹

S vydáváním prvních krizových opatření vyvstala otázka ohledně právní povahy těchto aktů, neboť krizový zákon blíže právní formu nespecifikuje, respektive jediný náznak právní formy nalezneme v § 8, kde se hovoří o „*rozhodnutí o krizových opatřeních.*“ Z tohoto ustanovení plyne, že by se mohlo jednat o správní rozhodnutí, s tímto se však dle mého názoru nelze ztotožnit, neboť právní forma správního rozhodnutí je individuálním právním aktem, těžko lze nazývat krizová opatření, která se vztahují na celé území ČR, rozhodnutím. V takovém případě je tedy na místě, aby vláda posoudila vydávaný právní akt materiálně a podle toho zvolila příslušnou formu zakotvenou v Ústavě (např. nařízení vlády dle čl. 78) nebo ve správním řádu (např. opatření obecné povahy dle § 171 a násl.). Přiřazení konkrétní

⁴⁷ VODEHNAL, Ondřej. In: VANÍČEK, Jiří, VODEHNAL, Ondřej. *Krizový zákon. Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2017 [cit. 21. března 2023], § 6 odst. 1. Dostupné z: [databáze aspi.cz](https://www.aspi.cz).

⁴⁸ KUBA, Jaroslav. *Pravomoci vlády za nouzového stavu* [online]. Pravniprostor.cz, 16. října 2020 [cit. 6. února 2023]. Dostupné na <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/pravomoci-vlady-za-nouzoveho-stavu>.

⁴⁹ Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů, § 6 odst. 1 písm. b).

právní formy krizovým opatřením je přitom stěžejní pro jejich zasazení do právního řádu a mj. také pro případnou soudní kontrolu jejich zákonnosti a ústavnosti. K této problematice se postupně vyjadřovala odborná veřejnost a v neposlední řadě i ÚS (viz níže).

Vláda těmto právním aktům nedává žádnou podobu pramene práva, ve Sbírce zákonů se publikují přímo usnesení vlády, tedy interní rozhodnutí dle čl. 76 Ústavy, kterými byla tato opatření přijímána. Každé přijaté usnesení vlády nese své číselné označení, a navíc každé usnesení vlády o přijetí krizového opatření je publikováno ve Sbírce zákonů, a tak dochází ke zdvojenému číselnému označení. Toto duplicitní číslování může pro adresáty působit nepřehledně, až chaoticky, na což ostatně upozorňuje J. Fronc, který kritizuje postupy vlády, která mimo jiné ignorovala jak pojem nařízení dle čl. 78 Ústavy, tak pojem rozhodnutí v § 8 krizového zákona.⁵⁰

Nyní se budu věnovat otázce, zda krizová opatření vlády mají povahu nařízení vlády dle čl. 78 Ústavy, kde je zakotveno generální zmocnění vlády k vydávání tohoto legislativního aktu. K tomuto výkladu se přiklání komentář ke krizovému zákonu: „*Samostatné rozhodnutí o omezení základních práv a svobod a o vyhlášení krizových opatření by mělo mít formu nařízení, neboť jde o provedení zákona, k němuž je vláda zmocněna generálně v čl. 78 Ústavy*“⁵¹, i právník J. Wintr: „*Podle mě by vláda správně měla svá opatření v rámci nouzového stavu vydávat jako nařízení vlády, stanovuje-li jimi obecně závazná pravidla chování.*“⁵² Opačný názor zastávají autoři komentáře k Ústavě, podle nichž tato rozhodnutí vlády formálně nejsou nařízeními vlády ve smyslu čl. 78 Ústavy.⁵³

Mám za to, že pokud by krizová opatření vlády byla vydávána na základě generálního zmocnění plynoucí z Ústavy, jednala by vláda jakožto vrcholný orgán výkonné moci, nikoliv jako orgán krizového řízení, a tudíž by byla zmocněna k vydávání těchto krizových opatření kdykoliv, tedy ne pouze za trvání krizové situace jako je nouzový stav. K totožnému závěru, tedy že krizová opatření vlády nemají právní povahu nařízení vlády dle čl. 78 Ústavy, dospěli i autoři článku *Náhrady a opatření přijatá v době pandemie*⁵⁴ a v neposlední řadě i ÚS, když

⁵⁰ FRONC, Jaromír. Usnesení vlády jako právní předpis: terminologický zmatek sui generis. *Jurisprudence*, 2021, č.1, s. 36.

⁵¹ VODEHNAL. In: VANÍČEK, VODEHNAL: *Krizový zákon. Komentář...*, § 5.

⁵² WINTR, Jan. *Rozbor ústavnosti a zákonnosti krizových opatření vlády z 15. března 2020* [online]. wintr.cz, 2020 [cit. 28. února 2023]. Dostupné z: <https://www.wintr.cz/index.php/varia>

⁵³ SUCHÁNEK, Radovan, MIKULE, Vladimír. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 736-753 (čl. 78).

⁵⁴ HANDRLICA, Jakub, BALOUNOVÁ, Jana, SHARAPAEV, Vladimír. *Náhrady a opatření přijatá v době pandemie*. *Právní rozhledy* [online databáze], 2020, č. 22 [cit. 19. března 2023]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://www.beck-online.cz).

vyloučil vydávání krizových opatření vlády formou nařízení na základě generálního zmocnění v čl. 78 Ústavy.⁵⁵

ÚS se k otázce právní povahy krizových opatření vyjádřil v několika usneseních, a to následovně. V již zmíněném usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ÚS nejprve upozornil, že dle § 8 krizového zákona mají krizová opatření vlády formu rozhodnutí, a tak je dle jeho názoru prostor pro materiální posouzení tohoto právního aktu zúžen.⁵⁶ Dále ÚS ztotožnil rozhodnutí vlády s usnesením vlády a také 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 ÚS.*“⁵⁷ Tento závěr ÚS následně pozměnil v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/20, kde se vyjádřil, že krizová opatření vlády mohou být různé právní povahy, neboť se nemusí vždy jednat o normativní právní akt. Dle jeho závěru krizová opatření vlády zahrnují vše, co je vláda povinna činit na základě ústavního zmocnění k překonání krizové situace.⁵⁸ Nadále je však toho názoru, že krizová opatření vlády jsou vydávána ve formě rozhodnutí vlády podle § 8 krizového zákona, z materiálního hlediska je však lze posoudit jako právní předpis, rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci.⁵⁹

ÚS se posléze zabýval také otázkou možnosti soudních přezkumů krizových opatření vlády, v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 13/20 uvedl, že: „*Je vyloučeno, aby ústavně zaručená základní práva a svobody, do nichž by bylo zasazeno krizovým opatřením, byla vyňata z ochrany soudní moci ve smyslu čl. 4 Ústavy. Takovýto zásah musí vždy podléhat soudnímu přezkumu, a to přinejmenším ze strany Ústavního soudu. Krizová opatření vlády, kterými je zasahováno do základních práv a svobod přímo nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím individuálního právního aktu vytvářejí právní základ, sice mohou mít různou podobu a obsah, protože je nelze souhrnně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů, z hlediska řízení před ÚS však musí být vždy v závislosti na svém obsahu přezkoumatelná buď jako právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci.*“⁶⁰ Jednotlivá krizová opatření vlády tedy podléhají soudní kontrole, a to bez ohledu jejich konkrétní právní formu.

Další možnou variantou právní formy krizových opatření je právní předpis se silou zákona. Tento názor zastává V. Sládeček, který argumentuje tím, že podzákoným předpisem nelze omezit základní práva. Čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR dle jeho názoru zmocňuje

⁵⁵ Usnesení ÚS ze dne 22. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 43.

⁵⁶ Tamtéž, bod 38.

⁵⁷ Tamtéž, bod 44-45.

⁵⁸ Usnesení ÚS ze dne 5. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, bod 17.

⁵⁹ Tamtéž, bod 18.

⁶⁰ Usnesení ÚS ze dne 5. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 13/20, bod 24.

vládu k zákonodárné činnosti.⁶¹ Ke stejnému závěru dospěl i J. Filip, který je toho názoru, že ke krizovým opatřením vlády vzhledem k jejich závažnosti, kdy zasahují do základních práv a svobod, je nutné přistupovat jako by šlo o zákon, i přesto, že zákonem nejsou.⁶² J. Wintr je přesvědčen, že pravomoc vlády vydávat opatření se silou zákona by musela být v ústavním pořádku výslovně zakotvena, a tomu tak v současné době není, čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR vládě tuto pravomoc nesvěřuje, navíc ukládá vládě při omezování základních práv a svobod povinnost řídit se zvláštním zákonem.⁶³

Jednou z dalších možných právních forem krizových opatření je opatření obecné povahy. Podle § 171 správního řádu vydávají opatření obecné povahy správní orgány, a tím může být i vláda jakožto orgán moci výkonné dle § 1 odst. 1 správního řádu. Soudní přezkum opatření obecné povahy plyne z ustanoveních s. ř. s., konkrétně z § 101a, kde je zakotveno právo každého, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. V disentu k usnesení ÚS sp. zn. Pl. ÚS 8/20 však V. Sládeček nesouhlasí s rozbořem otázky, zda krizová opatření vlády naplňují znaky opatření obecné povahy, neboť dle jeho argumentace nelze vládu považovat za správní orgán dle § 1 odst. 1 správního řádu.⁶⁴ Jeho závěry lze dovést mimo jiné i z Ústavy, která v čl. 67 vládu charakterizuje jako vrcholný orgán výkonné moci. Vládu nelze považovat ani za správní úřad ve smyslu čl. 79 odst. 1 Ústavy. Vláda jakožto vrcholný orgán moci výkonné nedisponuje obvyklými pravomocemi správních úřadů a spíše usměřňuje výkon státní správy.⁶⁵

I této otázce se věnoval ÚS již ve zmíněném usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, kde dospěl k závěru, že krizovým opatřením vlády chybí znak konkrétnosti, a tudíž tento právní akt nenaplnuje znaky opatření obecné povahy ani materiálně: *„I přesto, že úprava byla přijata na základě akutní potřeby boje proti epidemii a původně byla omezena na určitý časový úsek, je nutné přihlídnout právě (především) k obecnosti stanoveného předmětu regulace z hlediska prostorového. Při zohlednění de facto absolutní obecnosti adresátů dané regulace (tj. všechny osoby na území státu) lze dospět k závěru, že pojmové znaky opatření obecné povahy v daném případě naplněny nejsou.“*⁶⁶ Naopak MsP uvedl, že znak konkrétnosti opatření obecné povahy může být naplněn *„vztahem konkrétní události, již je pandemie nemoci covid-19.“*⁶⁷ MsP

⁶¹ Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka k odůvodnění usnesení ÚS ze dne 22. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

⁶² Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k usnesení ÚS ze dne 13. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, bod 6.

⁶³ WINTR: *K ústavnosti a zákonnosti...*, s. 288.

⁶⁴ Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka k odůvodnění usnesení ÚS ze dne 22. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

⁶⁵ Tamtéž.

⁶⁶ Usnesení ÚS ze dne 22. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 40.

⁶⁷ Rozsudek MsP ze dne 7. května 2020, sp. zn. 10 A 35/2020, bod 24.

v totožném rozsudku dále uvedl, a to s odkazem na nález ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, bod 33, že: *Při posouzení materiálních znaků aktu veřejné správy je namístě se v pochybnostech přiklonit k opatření obecné povahy, nikoliv k právnímu předpisu.*⁶⁸ Totožný názor zastávají i autoři článku *Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví*, podle nichž krizová opatření vlády splňují obě podmínky právní formy opatření obecné povahy, a to konkrétnost v předmětu regulace a abstraktnost v okruhu adresátů.⁶⁹

Za problematickou dále považuji skutečnost, že v krizových opatřeních vlády absentovalo odůvodnění. I přesto, že krizový zákon neukládá povinnost jednotlivá opatření odůvodňovat, mám za to, že vláda by odůvodnění neměla opomíjet. Stejný názor zastává i ÚS v nálezu sp. zn. Pl. ÚS. 106/20: *„Regulace práv a povinností osob, zejména regulace omezující základní práva a svobody, musí být naopak provedena formou relativně určitých příkazů či zákazů, jež budou odpovídajícím způsobem odůvodněny, a to i za nouzového stavu.*“⁷⁰ Odůvodnění jednotlivých krizových opatření by navíc přispělo i k důvěryhodnosti jednotlivých opatření mezi adresáty.

Lze tedy shrnout, že právní formu krizových opatření vlády je nutné posuzovat jednotlivě. Každé přijaté opatření vlády různou měrou zasahuje do ústavně zaručených práv a svobod, a tak musí být vždy soudně přezkoumatelné. Závěrem je nutné upozornit i na časové hledisko, kdy krizová opatření vlády by neměla být dlouhodobé povahy, ale pouze krátkodobou reakcí na nastalou krizovou situaci.⁷¹

V průběhu roku 2020 vláda vydala 24 krizových opatření zasahujících do svobody pohybu, v následujícím roce jich bylo 22.⁷² Podrobněji se budu vybranými opatřeními zabývat v následující kapitole, kde zanalyzuji jejich zákonnost a ústavnost.

2.2. Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví

Právní úpravu tohoto hojně využívaného právního nástroje během pandemie nalezneme v zákoně o ochraně veřejného zdraví, kde pojem mimořádného opatření upravuje § 69. Mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku např. jsou

⁶⁸ Rozsudek MsP ze dne 7. května 2020, sp. zn. 10 A 35/2020, bod 24.

⁶⁹ DIENSTBIER, Jakub, DERKA, Viktor, HORÁK, Filip.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, *Právník*, 2020, č. 5, s. 427.

⁷⁰ Nález ÚS ze dne 9. února 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, bod 72.

⁷¹ WINTR: *K ústavnosti a zákonnosti...*, s. 291.

⁷² Krizová opatření vlády zasahující do svobody pohybu jsem manuálně spočítala v přehledu na internetových stránkách vlády. Dostupné z : <https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/dulezite-informace/vladni-usneseni-souvisejici-s-bojem-proti-epidemii-koronaviru---rok-2020-186999/>; <https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/dulezite-informace/vladni-usneseni-souvisejici-s-bojem-proti-epidemii---rok-2021-193536/>.

dle písm. 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,*“ a podle písm. i) „*zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.*“ Ministerstvo zdravotnictví je příslušné k vydávání mimořádných opatření dle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví.

Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví by měla být řádně odůvodňována, na což ostatně upozorňuje MsP, a to následovně: „*...je však třeba zdůraznit, že by ministerstvo vždy mělo svá opatření odůvodnit v co nejkonkrétnější možné míře, tak aby veřejnosti bylo zřejmé, z jakých důvodů dochází k omezování práv. Obecně přitom platí, že s postupujícím časem od začátku epidemie lze předpokládat vyšší informovanost ministerstva o hrozících rizicích i o něco nižší potřebu rychlých reakcí, a proto by měla být mimořádná opatření odůvodňována podrobněji.*“⁷³

Právní forma mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví je výslovně stanovena v samotném zákoně o ochraně veřejného zdraví, a to v § 94a odst. 2, který stanoví, že se jedná o opatření obecné povahy. ÚS se v již několikrát zmiňovaném usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 zabýval otázkou, zda lze právní formu opatření obecné povahy „prolomit“ z důvodu obsahově shodného usnesení o přijetí krizového opatření vlády, který ÚS posoudil jako „jiný právní předpis“. ÚS dospěl k závěru, že je nutné vycházet ze zákonného označení těchto mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví. Prolomení zákonem stanovené právní formy by znemožnilo podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a a násl. s. ř. s., a to by bylo v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, kde je zakotveno právo na soudní ochranu každého, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy.⁷⁴

Právní úprava umožňuje přijímat obsahově totožná opatření buď jako krizová opatření vlády nebo jako mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví. Zákon o ochraně veřejného zdraví však umožňuje vydávat mimořádná opatření bez vyhlášení jakéhokoli mimořádného stavu zakotveného v ústavním pořádku, konkrétně v čl. 2 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, v takovém případě navíc absentuje parlamentní kontrola.

⁷³ Rozsudek MsP ze dne 7. května 2020, č. j. 10 A 35/2020 – 264, bod 62.

⁷⁴ Usnesení ÚS ze dne 22. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 53-54.

Otázkou ústavnosti mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví se zabývají J. Dienstbier, V. Derka a F. Horák ve svém článku, kde shrnují problematické aspekty, a to omezenost a neefektivnost možností přezkumu těchto opatření, potencionální časovou neomezenost nařízených opatření a obcházení ústavního požadavku zákonnosti při omezování základních práv.⁷⁵ Vydávání mimořádných opatření bez vyhlášení nouzového stavu je dle jejich názoru zásadně nepřípustné, nicméně za splnění následujících podmínek připouští výjimky. Těmito podmínkami jsou: 1) výjimečnost, 2) legalita, 3) proporcionalita, 4) účelová vázanost, 5) nedotknutelnost základů ústavního řádu, 6) existence kontrolních mechanismů, 7) respekt k závazkům vyplývajícím z mezinárodního práva.⁷⁶

Naopak otázce vydávání mimořádných opatření v době trvání nouzového stavu se věnoval MsP v rozsudku ze dne 23. dubna 2020, sp. zn. 14 A 41/2020, a následně NSS v rozsudku ze dne 26. února 2021, sp. zn. 6 As 114/2020. Městský soud dospěl k závěru, že za trvání mimořádného stavu jako je nouzový stav je vláda oprávněna omezovat základní práva a svobody pouze krizovými opatřeními.⁷⁷ NSS se s tímto názorem však neztotožnil a dospěl k závěru, že v českém právním řádu není v době trvání nouzového stavu zakotven přechod pravomoci k vydávání mimořádných opatření podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví na vládu.⁷⁸ Této otázce se podrobněji věnuji v kapitole 4.2.1.

V odborné veřejnosti byla dále často diskutovaná otázka pravomoci Ministerstva zdravotnictví vydávat mimořádná opatření podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, které je formulováno obecně bez jakékoliv bližší specifikace („*zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku...*“). Podle J. Wintra je nesoulad tohoto ustanovení s výhradou zákona zjevný, přičemž připomíná striktní nálezy ÚS, v nichž ÚS dbal na dodržování výhrady zákona v extrémní formě (srov. nálezy ÚS ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11).⁷⁹ V této souvislosti je do jisté míry překvapivé tvrzení ÚS v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/20, kde se k diskutovanému ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného vyjádřil následovně: „*Jde o určitou „zbytkovou“ kategorii, která není blíže vymezena, resp. omezena. V zásadě proto může jít o jakoukoliv epidemiologicky rizikovou činnost, bude-li její zákaz či nařízení respektovat kautely plynoucí z ústavního pořádku.*“⁸⁰

⁷⁵ DIENSTBIER, DERKA, HORÁK: *Ústavnost mimořádných opatření...*, s. 428.

⁷⁶ Tamtéž, 421.

⁷⁷ Rozsudek MsP ze dne 23. dubna 2020, sp. zn. 14 A 41/2020, bod 156.

⁷⁸ Rozsudek NSS ze dne 26. února 2021, sp. zn. 6 As 114/2020, bod 129-140.

⁷⁹ WINTR, Jan. K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. *Správní právo*, 2020, č. 5-6, s. 293.

⁸⁰ Usnesení ÚS ze dne 12. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, bod 33.

Podle J. Dienstbiera, V. Derky a F. Horáka umožňuje ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví přikázat nebo zakázat téměř cokoliv, dochází tak k obcházení požadavku striktní zákonnosti plynoucí z čl. 4 Listiny.⁸¹

Lze tedy shrnout, že mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví na rozdíl od krizových opatření vlády mají zákonem předepsanou formu. Ovšem i tento právní nástroj s sebou nese nejasnosti, a to především otázku vydávání mimořádných opatření za trvání nouzového stavu a poté výše zmíněné obecné ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, na základě kterého Ministerstvo zdravotnictví vydávalo mimořádná opatření nejčastěji.

V následující kapitole podrobněji zanalyzuji vybraná mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví⁸² zasahující do svobody pohybu, a to především z hlediska ústavnosti a zákonnosti.

2.3. Ochranná opatření Ministerstva zdravotnictví

Vedle mimořádných opatření byla svoboda pohybu omezována v době pandemie i prostřednictvím ochranných opatření, k jejichž vydání je Ministerstvo zdravotnictví příslušné dle § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví, kdy tak může činit za účelem ochrany a podpory veřejného zdraví před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění. Ustanovení § 68 odst. 1 téhož zákona dále zakotvuje pravomoc Ministerstva zdravotnictví stanovit ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění ze zahraničí. Tento právní nástroj je z legislativního hlediska téměř totožný s mimořádnými opatřeními a má taktéž právní formu opatření obecné povahy dle § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví.⁸³

2.4. Nařízení krajských hygienických stanic

Rozsah působnosti krajských hygienických stanic stanoví § 82 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, pod písm. m) tohoto ustanovení jim pak zákon přiznává pravomoc „*nařizovat mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku.*“ Ustanovení § 85 zmiňovaného zákona v odst. 1 stanoví, že: „*mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku ... lze stanovit pro správní obvod krajské hygienické stanice nebo jeho část právním předpisem*

⁸¹ DIENSTBIER, DERKA, HORÁK: *Ústavnost mimořádných opatření...*, s. 430.

⁸² Výčet a přesný počet mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví není ke dni 16. března 2023 na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví dohledatelný.

⁸³ Výčet a přesný počet ochranných opatření Ministerstva zdravotnictví není ke dni 16. března 2023 na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví dohledatelný.

krajské hygienické stanice.“ Odst. 3 pak upravuje označení těchto právních aktů: „*právní předpisy podle odstavce 1 se označují názvem nařízení krajské hygienické stanice.*“

Právní povahou nařízení krajských hygienických stanic se zabýval NSS ve svém rozsudku a vyjádřil se následovně: „*Znění § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož se mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku stanovují formou nařízení jako právního předpisu krajské hygienické stanice, přitom podle pravidla lex posterior derogat priori musí ustoupit pozdější právní úpravě představované § 94a odst. 2 téhož zákona, která stanoví, že se tato mimořádná opatření vydávají jako opatření obecné povahy.*“⁸⁴ Lze tedy shrnout, že s ohledem na § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví je těmto aktům přisouzena právní povaha opatření obecné povahy, a jsou tedy soudně přezkoumatelné dle § 101a s. ř. s. před krajským soudem.

⁸⁴ Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2020, č. j. 4 As 258/2020-60, bod 23.

3. Rozbor ústavnosti a zákonnosti vybraných přijatých opatření

V této kapitole se dále budu podrobněji zabývat vybranými opatřeními, která ve mně vzbuzovala nejvíce pochybností, ať už z hlediska sporného zákonného základu, kdy je třeba se zabývat otázkou, zda vláda jednala v rámci své působnosti a pravomoci, nebo z hlediska zkoumání proporcionality daných opatření zasahujících do svobody pohybu. Vzhledem k tomu, že krizová opatření vlády regulovala různé oblasti, nelze podrobit rozboru jeden přijatý akt. S ohledem na vysoký počet přijatých opatření se však budu zabývat pouze vybranými, neboť cílem mé diplomové práce je posoudit zákonnost a ústavnost přijatých opatření a upozornit na problematické aspekty, nikoliv uvést podrobný obsah jednotlivých opatření dotýkajících se svobody pohybu.

Tato opatření jsem rozdělila do tematických oblastí podle obsahu daných omezení, a to 1) zákaz vstupu do ČR a cestování do zahraničí, 2) karanténa, 3) zákaz volného pohybu osob, 4) zákaz nočního vycházení, 5) zákaz pohybu mezi okresy a hlavním městem Prahou.

Pohybovalo se každé přijaté opatření v mezích ústavních mantinelů, či naopak došlo k porušení práva na svobodný pohyb?

3.1. Zákaz vstupu do ČR a cestování do zahraničí

3.1.1. Krizová opatření vlády zakazující vstup do ČR a vycestování z ČR

Vláda v usnesení č. 198, publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 71/2020 Sb., o přijetí krizového opatření o zákazu vstupu do ČR a cestování do rizikových zemí, nařídila s účinností od 14. března 2020 v bodě I.1.: „*zákaz vstupu pro všechny cizince přicházející z rizikových oblastí, s výjimkou cizinců pobývajících s přechodným pobytem nad 90 dnů nebo trvalým pobytem na území České republiky; to neplatí, je-li vstup těchto cizinců v zájmu České republiky.*“ V bodě I.5. pak vláda nařídila: „*zákaz občanům České republiky a cizincům s trvalým nebo s přechodným pobytem nad 90 dnů na území České republiky vstupu do rizikových oblastí; to neplatí, je-li z tohoto opatření udělena výjimka*“. Bod II. stanoví, že: „*cizinci, kteří se v době vyhlášení nouzového stavu nacházejí na území oprávněně přechodně nebo trvale podle pravidel pro pobyt cizinců, jsou oprávněni setrvat na území po dobu trvání nouzového stavu.*“ Bod III.1. ukládá povinnost 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra stanovit sdělením uveřejněným na internetových stránkách Ministerstva vnitra nebo jiným vhodným způsobem, kdy je vstup cizinců podle bodu I.1. tohoto usnesení v zájmu ČR a udělovat výjimky podle bodu I.5. tohoto usnesení. V bodě III.2. ukládá ministru zdravotnictví povinnost stanovit rizikové oblasti podle bodu I.1. a I.5., a to sdělením uveřejněným

na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví nebo jiným vhodným způsobem. Toto krizové opatření vlády vzbuzuje hned několik pochybností, které rozeberu níže.

Je třeba si položit otázku, zda takovéto opatření ob stojí v testu proporcionality. Při posouzení vhodnosti, tedy zda je opatření spočívající v zákazu vstupu cizincům na území ČR schopné dosáhnout sledovaného legitimního cíle, jsem dospěla k závěru, že tento první krok testu je splněn, neboť omezení pohybu osob zabraňuje či alespoň omezuje šíření koronaviru, a tak je schopné naplnit legitimní cíl, kterým je v tomto případě ochrana veřejného zdraví. Při posouzení potřebnosti daného opatření jsem toho názoru, že je možné svobodu pohybu omezit jinými, mírnějšími prostředky. Tím mám na mysli nařízení karantény, popřípadě poté i provedení testu na koronavirus. Jedná se tedy o protiústavní opatření a není dále třeba přejít k dalšímu kroku testu proporcionality. Na druhou stranu jsem si vědoma síly a těžké předvídatelnosti propuknuté pandemie a s tím spojené nezbytné ochrany veřejného zdraví. Koronavirus byl do ČR zavlečen ze zahraničí, je tak pochopitelné, že vláda považovala za nutné omezit právě přeshraniční pohyb.

Dále za ještě problematičtější považuji samotný zákaz vycestování z ČR do rizikových oblastí, který vláda nařídila v bodě I.5. rozebíraného usnesení. Krizový zákon v § 6 odst. 1 písm. b) stanoví zákonný základ omezení svobody pohybu: „*Vláda je oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařídít...písm. b) zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území...*“ Mám za to, že ke stanovení zákazu vycestování z ČR z důvodu ochrany veřejného zdraví chybí v českém právním řádu zákonné zmocnění, zmíněný § 6 krizového zákona za něj nelze považovat. J. Kuba je přesvědčený, že omezení svobody pohybu nemůže spočívat v zákazu opustit území ČR, a to již z toho důvodu, že ČR vykonává svou svrchovanost pouze na svém území, není tak možné, aby vláda přesáhla svou pravomoc a omezovala svobodu pohybu v zahraničí.⁸⁵

Dle mého názoru by toto opatření spočívající v zákazu vycestování z ČR i v případě existence zákonného zmocnění neobstálo v testu proporcionality. Toto opatření totiž neobstojí již v prvním kroku, neboť zákaz vycestovat do rizikových zemí není nezbytný pro ochranu zdraví na území ČR. Jinak řečeno, vycestování do rizikové oblasti nezabraňuje či alespoň neomezuje šíření koronaviru na území ČR.

Nesmyslnost tohoto opatření podporuje i skutečnost, že dohled nad dodržováním tohoto zákazu je těžko představitelný. Osoba, na kterou se zákaz vycestovat do rizikových oblastí vztahuje, mohla zákaz lehce obejít, a to přicestováním do rizikové země přes zemi, do které

⁸⁵ KUBA, Jaroslav. *Pravomoci vlády za nouzového stavu* [online]. Pravniprostor.cz, 16. října 2020 [cit. 6. února 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/pravomoci-vlady-za-nouzoveho-stavu>.

vstup opatřením zakázán doposud nebyl. Navíc ani nebylo zřejmé, jaké jsou za případné porušení takového opatření sankce.

K postupu vlády ohledně omezení přeshraničního pohybu osob se vyjádřil i P. Rychetský: „*V jednom okamžiku (vláda) zavřela hranice a nikdo nesměl vycestovat z České republiky. Tak to je absolutně protiústavní. Vláda může v té krizové situaci zavřít hranice, ale pro návrat nebo pro příjezd do země. Ale my máme v Ústavě, z důvodů, které si jenom starší lidé pamatují, na ten totalitní režim, my máme výslovné ustanovení, že nikomu nelze bránit v tom, aby tuto zemi opustil.*“⁸⁶ V českém právním řádu je zakotvení práva občanů i cizinců svobodně opustit území ČR reakcí na historickou zkušenost po roce 1948.⁸⁷

Zákaz opustit území ČR považuji za extrémní zásah do svobody pohybu, který nemá oporu v českém právním řádu. Mám za to, že opatření zakazující vycestovat z území ČR je v rozporu s čl. 14 odst. 3 Listiny, a tak je tedy nejen protizákonné, ale i protiústavní.

Vláda v dalším usnesení č. 203, publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 76/2020 Sb., o přijetí krizového opatření o zákazu vstupu cizinců a výjezdu občanů České republiky do zahraničí, nařídila s účinností od 16. března 2020 v bodě I.1.: „*zákaz vstupu pro všechny cizince s výjimkou cizinců pobývajících s přechodným pobytem nad 90 dnů nebo trvalým pobytem na území České republiky; to neplatí, je-li vstup těchto cizinců v zájmu České republiky.*“ Došlo tak k zpřísnění opatření, kdy se zákaz vstupu na území ČR až na výjimky vztahoval na všechny cizince. Dále vláda v bodě I.2. nařídila: „*zákaz občanům České republiky a cizincům s trvalým nebo s přechodným pobytem nad 90 dnů na území České republiky vycestovat z území České republiky; to neplatí, je-li z tohoto opatření udělena výjimka*“. Došlo tak ke zpřísnění předchozího opatření, neboť se zákaz vycestovat z území ČR vztahoval na všechny země světa, nikoliv na předtím vytyčené rizikové oblasti. Dále vláda v bodě II.1. písm. b) uložila místopředsedovi vlády a ministru vnitra povinnost „*stanovit sdělením uveřejněným na internetových stránkách Ministerstva vnitra nebo jiným vhodným způsobem, kdy je vstup cizinců podle bodu I. tohoto usnesení v zájmu České republiky.*“

Dá se říct, že toto usnesení vlády v podstatě zpřísnilo usnesení původní, tudíž problematické aspekty jsou zde shodné, považuji tak za nadbytečné výše zmíněné argumenty a úvahy opakovat.

⁸⁶ RYCHETSKÝ, Pavel. *Interview*. In: Studio ČT24. TV, ČT24, 29. listopadu 2020 [cit. 20. března 2022], čas 31:20 – 31:58 Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3233632-omezeni-svobody-pohybu-a-podnikani-brutalne-zasahlo-do-lidskych-prav-rika-rychetsky>.

⁸⁷ Srov. MOLEK, Pavel. *Základní práva. Svazek druhý – Svoboda*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 227.

Proti tomuto krizovému opatření byla dne 30. března 2020 podána ústavní stížnost, kterou soud odmítl usnesením ze dne 5. května, sp. zn. Pl. ÚS 10/20.⁸⁸

Obě výše rozebíraná usnesení vlády v jejich samotném textu nespécifikovala konkrétní výjimky z daných opatření. Na toto upozornil i komentář k Listině, který k této problematice uvedl, že: „*zákaz také nesplňoval požadavek jasnosti a určitosti omezení, neboť připouštěl možnosti výjimek, které však nebyly žádným způsobem specifikovány ani neexistoval mechanismus, jak lze o výjimku požádat.*“⁸⁹ Za sporné a problematické považuji i zmocnění ministra zdravotnictví k určování rizikových oblastí sdělením na webových stránkách a také zmocnění ministra vnitra k určování výjimek a případů, kdy je vstup cizinců na území ČR v zájmu ČR, a to sdělením uveřejněným na internetových stránkách Ministerstva vnitra nebo jiným vhodným způsobem. V souvislosti s touto problematikou si dovoluji zopakovat, že pravomoc nařizovat krizová opatření má pouze vláda, která není oprávněna tuto pravomoc delegovat na jiný orgán, ani na člena vlády.⁹⁰ Navíc je třeba dodat, že tyto vládní praktiky byly pro adresáty konkrétních opatření díky nesystematičnosti a nepřehlednosti velmi matoucí, adresát si musel konkrétní výjimky složitě dohledávat, což bylo o to těžší později, kdy opatření a s nimi spojené výjimky byly stále častěji měněny či rušeny.

3.1.2. Krizové opatření vlády v oblasti přeshraničního zaměstnávání (pendleři)

V usnesení ze dne 23. března 2020 č. 281, publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 128/2020 Sb., o přijetí krizového opatření v oblasti přeshraničního zaměstnávání (pendleři), vláda stanovila v bodě I., že výjimka z předchozích dvou usnesení vlády, tedy z usnesení č. 198 z 12. března 2020 a č. 203 z 12. března 2020, pro přeshraniční pracovníky na hranicích s Rakouskou republikou a Spolkovou republikou Německo se týká pouze osob, které vycestují na dobu delší než 21 kalendářních dní.

Zde se tedy opět projevuje nesystematičnost opatření, kdy tentokrát dochází k vymezení výjimky v samotném textu usnesení, i přesto, že předchozí dvě usnesení pouze odkazují na internetové stránky ministerstva. Toto opatření nepodrobují analýze ústavnosti, neboť je jím stanovena pouze výše uvedená výjimka, ovšem považuji za důležité ho i přesto zmínit, abych upozornila na chaotické kroky vlády během prvních týdnů pandemie.

⁸⁸ Tomuto řízení se dále věnuji v kapitole 4.1.1.

⁸⁹ TOMOSZEK. In: HUSSEINI a kol.: *Listina základních práv...*, s. 459-460 (čl. 14).

⁹⁰ VODEHNAL. In: VANÍČEK, VODEHNAL: *Krizový zákon. Komentář...*, § 6 odst. 1.

3.1.3. Krizové opatření vlády o prodloužení zákazu vstupu na území ČR a povinné čtrnáctidenní karanténě pro všechny, kdo vstoupí na naše území

Následující krizové opatření je třeba zmínit ze dvou důvodů. Za prvé, podmínky opatření včetně výjimek byly konečně zapracovány do samotného znění usnesení. Za druhé, jedná se o první opatření, které bylo ze strany soudu podrobena meritornímu přezkumu proporcionality,⁹¹ k tomuto více ale v kapitole 4.2.2.⁹² Tímto opatřením bylo usnesení vlády ČR ze dne 30. března 2020 č. 334, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 142/2020 Sb., o přijetí krizového opatření o prodloužení zákazu vstupu na území České republiky a povinné čtrnáctidenní karanténě pro všechny kdo vstoupí na naše území.⁹³ Vláda tímto opatřením zrušila body I.1. a I.5. v usnesení vlády ze dne 12. března 2020 č. 198, vyhlášeného pod č. 71/2020 Sb. a usnesení vlády ze dne 13. března 2020 č. 203, vyhlášeného pod č. 76/2020 Sb., a s účinností ode dne 31. března 2020 do 13. dubna 2020 nařídila mimo jiné v bodě I.1. zákaz vstupu na území ČR pro všechny cizince, přičemž výjimky byly v nařízení uvedené v bodě I.1. pod písm. a) až k). Takovýto zákaz neplatil například dle bodu I.1. písm. d) v případě „*je-li vstup těchto cizinců v zájmu České republiky*“ nebo písm. k) stanovovalo obecnou výjimku „*v naléhavých mimořádných situacích*“.

Dále v bodě I.2. nařídila zákaz vycestování z území ČR, a to opět s uvedenými výjimkami pod písm. a) až i). Uvedený zákaz neplatil např. podle bodu I.2. písm. c) „*pro přeshraniční pracovníky, kteří za účelem výkonu práce překračují státní hranici s Německou spolkovou republikou nebo Rakouskou republikou na dobu delší než 21 dní*“ nebo podle písm. i) „*v naléhavých mimořádných situacích.*“

Vláda konečně stanovila výjimky ze zákazu vycestování přímo do samotného textu usnesení. Uvedené výjimky mě přesvědčují o tom, že se vláda snažila myslet na všechny situace a omezit svobodu pohybu v co nejmenším rozsahu. I přesto je dle mého názoru toto opatření protiústavní, a to již z výše uvedeného důvodu spočívající v absenci pravomoci vlády zakázat vycestování přes hranice ČR.

3.1.4. Ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví zakazující občanům ČR vstup do zemí s extrémním rizikem nákazy

S vývojem pandemie se po světě začaly šířit různé mutace koronaviru. S cílem omezit cesty do zahraničí, kde hrozilo nebezpečí nákazy novými variantami onemocnění Covid-19, vydalo Ministerstva zdravotnictví dne 25. února 2021 ochranné opatření č. j. MZDR

⁹¹ ONDŘEJEK: *Proporcionalita opatření přijímaných...*, s. 616.

⁹² Jedná se o rozsudek MsP ze dne 11. listopadu 2020, sp. zn. 14 A 45/2020, k tomuto více v kapitole 4.2.2.

⁹³ Problematice karantény se věnuji v kapitole 3.2.

7790/2021- 1/MIN/KAN. Ministerstvo zahraničí nařídilo zákaz vstupu všem občanům ČR a cizincům s bydlištěm na území ČR do zemí s extrémním rizikem nákazy onemocnění COVID-19. Těmito zeměmi byly Botswana, Brazílie, Svazijsko, Jihoafrická republika, Keňa, Lesotho, Malawi, Mosambik, Tanzánie (včetně ostrovů Zanzibar a Pemba), Zambie a Zimbabwe. Výjimka byla stanovena pro občany těchto zemí a pro neodkladné cesty, které byly předem oznámeny Ministerstvu zahraničních věcí ČR.

I přesto, že toto opatření bylo vydáno téměř rok po vyhlášení prvního nouzového stavu na území ČR v souvislosti s pandemií, tak zde opět absentuje zákonné zmocnění pro vydání takového opatření zakazující vycestovat z ČR. Ministerstvo zdravotnictví postupovalo podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, kde je zakotvena pravomoc Ministerstva zdravotnictví rozhodnout o stanovení ochranných opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění ze zahraničí. Toto ustanovení zakotvuje zákonný základ, ale pouze pro provádění opatření na území ČR.

Jedná se tedy opět o protiústavní a nezákonné opatření, které nemá oporu v českém právním řádu.

3.2. Karanténa

Nařízení karantény řadíme mezi častá opatření, která během pandemie byla využívána. Karanténa je definována v zákoně o ochraně veřejného zdraví v § 2 odst. 7 písm. a) jako: *„oddělení zdravé fyzické osoby, která byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním nebo pobývala v ohnisku nákazy, od ostatních fyzických osob a lékařské vyšetřování takové fyzické osoby s cílem zabránit přenosu infekčního onemocnění v období, kdy by se toto onemocnění mohlo šířit“*.

Ministerstvo zdravotnictví vydalo již dne 6. března 2020 mimořádné opatření nařizující všem osobám s trvalým pobytem v ČR, které se v období od 7. března 2020 vrátí z území Itálie, aby tuto skutečnost oznámili telefonicky nebo jiným vzdáleným přístupem svému praktickému lékaři. Praktický lékař měl povinnost rozhodnout o karanténě těchto osob v délce trvání 14 dnů.⁹⁴

Vláda k nařízení tohoto opatření poprvé přistoupila v usnesení č. 209, publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 81/2020 Sb., o přijetí krizového opatření o karanténě po návratu z rizikových oblastí, ze dne 13. března 2020. Vláda v bodě 1. tohoto usnesení nařídila všem občanům ČR a cizincům s přechodným nebo trvalým pobytem v ČR pobývajícím na území ČR nad 90 dní nebo byli-li na území ČR zaměstnání, kteří se v období od okamžiku účinnosti tohoto

⁹⁴ Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 6. března 2020, č. j. MZDR 5503/2020-10/PRO.

usnesení vlády vrátili do ČR z rizikových oblastí, které podle usnesení vlády ze dne 12. března 2020 č. 198 stanovil ministr zdravotnictví, aby bezprostředně po návratu do ČR oznámili tuto skutečnost, a to telefonicky nebo jiným vzdáleným přístupem, svému praktickému lékaři. Tato povinnost se nevztahovala na osoby, na které se vztahovala výjimka udělená ministrem vnitra podle usnesení vlády č. 198 z 12. března 2020 a č. 203 ze dne 13. března 2020. V bodě 2. je nařízeno praktickým lékařům rozhodnout o karanténě těchto osob v délce trvání 14 dnů.

V usnesení vlády č. 334, publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 142/2020 Sb., o přijetí krizového opatření o prodloužení zákazu vstupu na území České republiky a povinné čtrnáctidenní karanténě pro všechny kdo vstoupí na naše území, ze dne 30. března 2020, vláda v bodě I.3. nařídila povinnost všem osobám, které vstoupí na území ČR, až na uvedené výjimky, oznámit tuto skutečnost bezprostředně po vstupu do ČR telefonicky nebo jiným vzdáleným přístupem svému praktickému lékaři. Dále v bodě I.4. nařídila povinnost všem praktickým lékařům rozhodnout o karanténě těchto osob, a to v trvání délce 14 dnů.

Na první pohled se mi toto opatření zdá jako velice vhodné a účinné k ochraně veřejného zdraví na území ČR v době extrémního nebezpečí nákazy, i přesto že i toto opatření razantně zasáhne do svobody pohybu. Při provedení testu proporcionality jsem dospěla k následujícímu závěru. Opatření splňuje podmínku vhodnosti, neboť osoba v karanténě, u níž byla, byť nejmenší, pravděpodobnost nákazy, zůstávala izolována od ostatních osob, a tím docházelo ke snížení rizika přenosu onemocnění, a tím pádem byl splněn legitimní cíl, tedy ochrana veřejného zdraví. Druhý krok testu proporcionality, tedy potřebnost, byl také splněn, neboť si nejsem vědoma existence mírnějšího prostředku zasahující do svobody pohybu k dosažení legitimního cíle. A konečně, třetí krok testu proporcionality považuji také za splněný, neboť ochrana veřejného zdraví vyváží zásah do svobody pohybu v podobě karantény jednotlivce.

I přesto, že toto opatření splňuje test proporcionality, je třeba trvale zkoumat proporcionalitu opatření v průběhu času.⁹⁵ Těžko si lze představit, že v době odeznívající pandemie s minimálním počtem nakažených osob by takovéto opatření bylo ústavně souladné. Ovšem vzhledem k situaci na počátku pandemie mám za to, že takovéto opatření z hlediska zákonnosti i ústavnosti ob stojí.

3.3. Zákaz volného pohybu osob

3.3.1. Krizová opatření vlády o zákazu volného pohybu osob

Vláda v usnesení č. 215, publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 85/2020 Sb., o přijetí krizového opatření o zákazu volného pohybu osob, s účinností ode dne 16. března 2020

⁹⁵ ONDŘEJEK: *Proporcionalita opatření přijímaných...*, s. 626.

do 24. března 2020 v bodě I. zakázala volný pohyb osob na území celé ČR s uvedenými výjimkami: „a) cest do zaměstnání a k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti, b) nezbytných cest za rodinou nebo osobami blízkými, c) cest nezbytně nutných k obstarávání základních životních potřeb (např. nákup potravin, léků a zdravotnických prostředků, hygienického zboží, kosmetiky a jiného drogistického zboží, krmiv a dalších potřeb pro zvířata), včetně potřeb příbuzných a osob blízkých, zajištění péče o děti, zajištění péče o zvířata, využívání nezbytných finančních a poštovních služeb, doplnění pohonných hmot, d) cest nezbytně nutných k zajištění potřeb a služeb podle písmene c) pro jinou osobu (např. dobrovolnictví, sousedská výpomoc), e) cest do zdravotnických zařízení a zařízení sociálních služeb, včetně zajištění nezbytného doprovodu příbuzných a osob blízkých, a zařízení veterinární péče, f) cest za účelem vyřízení neodkladných úředních záležitostí, včetně zajištění nezbytného doprovodu příbuzných a osob blízkých, g) výkonu povolání nebo činností sloužících k zajištění 1. bezpečnosti, vnitřního pořádku a řešení krizové situace, 2. ochrany zdraví, poskytování zdravotní nebo sociální péče, včetně dobrovolnické činnosti, 3. individuální duchovní péče a služby, 4. veřejné hromadné dopravy a další infrastruktury, 5. služeb pro obyvatele, včetně zásobování a rozvázkové služby, 6. veterinární péče, h) pobytu v přírodě nebo parcích, i) cest zpět do místa svého bydliště, j) pohřbů.“ V bodě II. písm. a) vláda nařídila: „osobám pobývajícím na území ČR omezit pohyb na veřejně dostupných místech na dobu nezbytně nutnou a pobývat v místě svého bydliště s výjimkou případů uvedených v bodu I. písm. a) až i).“

Výše uvedené výjimky mě přesvědčily o tom, že vláda nad tímto opatřením přemýšlela a snažila se pohyb omezit pouze v nezbytně nutné míře. I přesto je samozřejmě zásah do svobody pohybu velmi výrazný. Při provádění testu proporcionality bude klíčové posouzení, v jaké intenzitě byla hrozba pro veřejné zdraví, což lze však těžko posoudit bez odborníků na danou problematiku, na což ostatně upozornil i J. Wintr.⁹⁶

Vláda v dalším usnesení č. 279, publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 126/2020 Sb., o přijetí krizového opatření o prodloužení omezeného pohybu osob a omezeného provozu orgánů veřejné moci a správních orgánů pouze v bodě I.1. bere na vědomí: „mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1, kterým bylo prodlouženo omezení volného pohybu osob až na výjimky a kterým bylo nařízeno omezení pohybu na veřejně dostupných místech a omezení kontaktů, a to na dobu do dne 1. dubna 2020 do 6:00 hod.“. V bodě III. pak vláda zrušila své předchozí usnesení č. 215, publikované

⁹⁶ WINTR: *Rozbor ústavnosti a zákonnosti krizových opatření vlády z 15. března ...*, bod 9.

pod č. 85/2020 Sb. Došlo tak ke změně právního nástroje v oblasti regulace pohybu osob v době trvání pandemie koronaviru.

3.3.2. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví o zákazu volného pohybu osob na území ČR

Mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví č.j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. března 2020 byl zakázán volný pohyb osob na celém území ČR s účinností dne 1. dubna 2020. Po stránce obsahové je toto mimořádné opatření totožné s předchozím krizovým opatřením vlády č. 215, publikovaným pod č. 85/2020 Sb., a to včetně uvedených výjimek. Jedinou změnu nalezneme v bodě I.2. písm. c) mimořádného opatření, kde ministerstvo nařizuje: *„pobývat na veřejně dostupných místech nejvýše v počtu dvou osob, s výjimkou členů domácnosti, výkonu povolání, podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti, účasti na pohřbu, a zachovávat při kontaktu s ostatními osobami odstup nejméně 2 metry, pokud to je možné.“*

Odůvodnění bylo velice stručné: *„Mimořádné opatření je vydáno v souvislosti s nepříznivým vývojem epidemiologické situace ve výskytu onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem s označením SARS-CoV-2 v České republice. Cílem všech navržených změn v návaznosti na de facto shodná omezení dříve přijatá usnesením vlády je snaha o dočasné maximální omezení sociálních kontaktů mezi lidmi, s výjimkou nezbytných cest, tak aby se v největší možné míře zamezilo komunitnímu přenosu onemocnění COVID-19.“* V této souvislosti nesmíme opomínat kritérium v § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, který stanoví, že mimořádná opatření se nařídí *„v nezbytně nutném rozsahu“*. Z tohoto mimořádného opatření vlády, respektive z obsahu odůvodnění, je zjevné, že Ministerstvo zdravotnictví se touto podmínkou nezabývalo.

Toto mimořádné opatření bylo spolu se třemi dalšími opatřeními zrušeno rozsudkem MsP ze dne 23. dubna 2020 sp. zn. 14 A 41/2020. K tomu více ale v kapitole 4.2.1.

3.4. Zákaz nočního vycházení

Vláda v usnesení ze dne 26. října 2020 č. 1102, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 431/2020 Sb., o přijetí krizového opatření o zákazu volného pohybu osob, zakázala v bodě I. volný pohyb osob na území celé České republiky v době od 21:00 hod. do 04:59 hod. s výjimkou: *„1. cest do zaměstnání a k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti a k výkonu povinnosti veřejného funkcionáře nebo ústavního činitele a zpět do místa bydliště, 2. výkonu povolání, 3. výkonu činností sloužících k zajištění a) bezpečnosti, vnitřního pořádku a řešení krizové situace, b) ochrany zdraví, poskytování zdravotní nebo sociální péče, c) veřejné hromadné dopravy a další infrastruktury, d) služeb pro obyvatele, včetně zásobování*

a rozvážkové služby, 4. neodkladných cest, jejichž uskutečnění je nezbytně nutné i v nočních hodinách z důvodu ochrany života, zdraví, majetku nebo jiných zákonem chráněných zájmů, 5. venčení psů do 500 metrů od místa bydliště“.

Toto krizové opatření má již na první pohled velký nedostatek, a tím je absence výjimky umožňující osobě vrátit se do místa bydliště. Vláda toto napravila až ve svém usnesení ze dne 20. listopadu 2020 č. 1200, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 476/2020 Sb., kdy v bodě I. zakázala volný pohyb osob na území celé ČR v době od 23:00 hod. do 04:59 hod. s výjimkou: *„1. cest do zaměstnání a k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti a k výkonu povinnosti veřejného funkcionáře nebo ústavního činitele, 2. výkonu povolání, 3. výkonu činností sloužících k zajištění a) bezpečnosti, vnitřního pořádku a řešení krizové situace, b) ochrany zdraví, poskytování zdravotní nebo sociální péče, c) veřejné hromadné dopravy a další infrastruktury, d) služeb pro obyvatele, včetně zásobování a rozvážkové služby, 4. neodkladných cest, jejichž uskutečnění je nezbytně nutné i v nočních hodinách z důvodu ochrany života, zdraví, majetku nebo jiných zákonem chráněných zájmů, 5. venčení psů do 500 metrů od místa bydliště, 6. účasti na hromadné akci dovolené podle bodu VI. tohoto krizového opatření, 7. cest zpět do místa svého bydliště.“*

Vláda tímto opatřením posunula čas zákazu vycházení z původních 21:00 na 23:00 a stanovila v bodě 7. možnost vrátit se do místa svého bydliště.

Co se týče podmínky vhodnosti, tak omezení svobody pohybu je schopno dosáhnout legitimního cíle, tedy ochrany veřejného zdraví. V důsledku omezení lidského kontaktu je bráněno šíření onemocnění, jak ostatně poznamenal i NSS v rozsudku č. j. 8 Ao 14/2021-45: *„...snížení přímých kontaktů mezi lidmi s ohledem na způsob šíření viru SARS-CoV- 2 nepochybně povede k přerušení komunitního přenosu tohoto viru.“*⁹⁷ Bez bližší analýzy se tedy může zdát, že podmínka vhodnosti je splněna. Po důkladnější analýze tohoto opatření jsem však dospěla k závěru, že tomu tak vždy nemusí být. Jako sporné například spatřuji otázku, proč je venčení psů povoleno pouze do 500 metrů od místa bydliště. V důsledku procházky v přírodě se psem bez jakéhokoliv lidského kontaktu nedojde k šíření onemocnění, to samé platí v případě procházky či běhu jednotlivce v nočních hodinách. S ohledem na tyto nastíněné situace hodnotím opatření spočívající v zákazu nočního vycházení jako nevhodné k dosažení cíle, a tedy za protiústavní. Toto opatření vydala vláda až v tzv. „druhé vlně“. Po více jak osmi měsících trvání pandemie mám za to, že jednotlivá krizová opatření by neměla vzbuzovat pochybnosti ohledně jejich ústavnosti.

⁹⁷ Rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2021, č. j. 8 Ao 14/2021-45, bod 49.

3.5. Zákaz pohybu mezi okresy a hlavním městem Prahou

Vláda v usnesení č. 216, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 113/2021 Sb., o přijetí krizového opatření, zakázala mimo jiné v bodě I.1.: „*všem osobám opustit území okresu nebo hlavního města Prahy, na jehož území mají trvalý pobyt nebo bydliště; za bydliště se pro účely tohoto opatření považuje též vlastní rekreační objekt, pokud zde osoba pobývá ke dni nabytí účinnosti tohoto opatření a nepřetržitě poté, za podmínky současného pobytu pouze členů jedné domácnosti v takovém rekreačním objektu.*“ V bodě I.2. pak vláda zakázala: „*vstup, pohyb a pobyt na území okresu nebo hlavního města Prahy všem osobám, které nemají na území tohoto okresu nebo hlavního města Prahy místo svého trvalého pobytu nebo bydliště*“. Tímto opatřením tak došlo k zákazu pohybu mezi jednotlivými okresy a hlavním městem Prahou. Mezi výjimky z tohoto opatření stanovené v bodě II. byly zařazeny např. cesty do zaměstnání, nezbytné cesty do zdravotnických zařízení či cesty za účelem vyřízení neodkladných úředních záležitostí. Toto krizové opatření vláda odůvodnila nepříznivým vývojem epidemiologické situace vyplývající „*z výsledků analýzy klíčových epidemiologických charakteristik a hodnocení rizika dalšího šíření nákazy.*“⁹⁸ Toto opatření bylo upřesněno usnesením vlády č. 218, které bylo vyhlášeno pod č. 115/2021 Sb. dne 28. února 2021.

Při analýze tohoto opatření jsem dospěla k následujícímu závěru. Podmínku vhodnosti hodnotím jako splněnou, omezením pohybu mezi okresy je možné dosáhnout legitimního cíle, tedy ochrany veřejného zdraví, neboť v důsledku omezení pohybu osob je bráněno šíření koronaviru. Při zkoumání potřebnosti mám za to, že v době nařízení tohoto opatření nebylo možné tohoto cíle dosáhnout mírnějším zásahem do svobody pohybu. Již z odůvodnění tohoto opatření je zjevné, že zpočátku roku 2021 byla situace velmi kritická.⁹⁹ Mám tak za to, že ochrana veřejného zdraví převáží nad svobodou pohybu, a tak splňuje i třetí krok testu proporcionality.

Toto rozebírané opatření hodnotím jako ústavně souladné. Omezení mobility osob mezi okresy dle mého názoru přispívá k omezení šíření nemoci, přičemž si nejsem vědoma mírnějšího možného prostředku. Za dostačující považuji výčet uvedených výjimek a dále také odůvodnění krizového opatření, z něhož vyplývají důvody pro omezení pohybu osob v době rychlého šíření onemocnění včetně jeho nových mutací.

⁹⁸ Odůvodnění usnesení vlády č. 216, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 113/2021 Sb., o přijetí krizového opatření.

⁹⁹ Bod 4 odůvodnění usnesení vlády ze dne 26. února 2021 č. 216: „*K datu 25. 2. 2021 měl celkový počet hospitalizací hodnotu 6 967. Zátěž intenzivní péče v celé ČR setrvale narůstá, pacienti vyžadující intenzivní péči tvoří cca 21 % celkového počtu hospitalizovaných. Celkem je na lůžkách JIP nyní hospitalizováno 1 433 osob, z toho 717 osob vyžaduje umělou plicní ventilaci (UPV) a 27 osob přístroj pro extrakorporální membránovou oxygenaci ECMO. Postupně dochází k vyčerpání volných lůžkových a personálních kapacit zdravotního systému.*“

V následující kapitole se budu věnovat rozhodnutí MsP a posléze rozhodnutí NSS ve věci žaloby směřující proti zásahu policie spočívajícím ve znemožnění pohybu mezi okresy.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Jedná se o rozsudek MsP ze dne 10. 12. 2021, č. j. 3 A 31/2021-44 a rozsudek NSS ze dne 21. října 2022, č. j. 5 As 2/2022-29, viz. kapitola 4.2.3.

4. Soudní přezkum vybraných opatření

Možnost soudní kontroly konkrétních opatření omezujících základní práva a svobody plyne z ústavního pořádku, a to z čl. 36 odst. 2 Listiny, který uvádí: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“ Možnost přezkumu zásahů do základních práv upravuje i Ústava, konkrétně čl. 4 stanoví, že: „*Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.*“ Možný soudní přezkum těchto opatření lze dále dovodit také z hlavy čtvrté Ústavy. Konkrétně v čl. 83 Ústavy je upraveno postavení ÚS jakožto speciálního soudního orgánu ochrany ústavnosti. Jeho činnost spočívá v následné, abstraktní i konkrétní kontrole ústavnosti norem. Dále v čl. 87 Ústavy je upravena pravomoc a působnost ÚS. ÚS má dle taxativního výčtu mimo jiné pravomoc zrušit zákony nebo jejich jednotlivá ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, a i rušit jiné právní předpisy nebo jejich jednotlivá ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.¹⁰¹

NSS ve svém usnesení sp. zn. Pst 19/2019 upozornil na potřebu ochrany právního státu, kde konkrétně uvedl, že: „*Chránit je třeba nejen zdraví, životy a hospodářství, ale i demokratický ústavní a právní stát.*“¹⁰² M. Kovalčík ve svém článku připomněl, že je úkolem soudů během pandemie pomoci vládě a opatření zlepšit tak, aby respektovala principy právního státu a neospravedlnitelně nezasahovala do základních práv a svobod.¹⁰³

Již s prvními přijatými opatřeními byla zahájována soudní řízení, v nichž byla napadána protiústavnost či nezákonnost těchto aktů. Problematice právních forem přijatých opatření jsem se věnovala v kapitole 2, nicméně zde je třeba opět připomenout, že právní forma posuzovaného opatření má význam pro případný soudní přezkum.¹⁰⁴

V této závěrečné kapitole zodpovím otázku, jak jednotlivá opatření zasahující do svobody pohybu hodnotily soudy. Nejprve se budu věnovat rozhodovací praxi ÚS a na závěr rozeberu rozhodovací činnost soudů obecných.

¹⁰¹ Čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy

¹⁰² Usnesení NSS ze dne 1. 4. 2020, sp. zn. Pst 19/2019, bod 13.

¹⁰³ KOVALČÍK, Michal. Role ÚS za pandemie v nouzovém stavu: aktivní hráč, nebo pasivní přihlízejší? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2021, č. 3, s. 663-664.

¹⁰⁴ Srov. WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 228-231.

4.1. Rozhodovací praxe ÚS

ÚS o individuálních ústavních stížnostech proti krizovým opatřením vlády rozhodoval konzistentně, a to vždy usnesením o odmítnutí ústavní stížnosti jako návrhu podaného osobou k tomu zjevně neoprávněnou podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o ÚS. Aktivně legitimovány brojit proti krizovým opatřením jsou pouze osoby podle ustanovení § 64 odst. 2 zákona o ÚS.¹⁰⁵ Pokud se tedy stěžovatelé ústavní stížností domáhali přímo zrušení napadených rozhodnutí vlády, jednalo se o návrh na zrušení právního předpisu, k němuž stěžovatelé bez splnění podmínek podle § 74 zákona o ÚS zjevně nebyli oprávněni. O takovýchto individuálních ústavních stížnostech ÚS rozhodl například usneseními ze dne 21. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20, ze dne 22. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, ze dne 5. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20. Poslednímu zmiňovanému usnesení se budu v následující podkapitole věnovat, neboť se týkalo krizového opatření omezující svobodu pohybu v podobě zákazu vstupu cizinců a výjezdu občanů ČR do zahraničí a v souvislosti s tím považuji za důležité zmínit dissent K. Šimáčkové k tomuto usnesení.

ÚS v jednom ze svých usnesení připomíná, že: „*podle ustálené judikatury ÚS může představovat neústavní zásah do základních práv a svobod fyzické nebo právnické osoby ve smyslu § 72 zákona o ÚS toliko individuální právní akt a nikoli právní akt normativní.*“¹⁰⁶ Jinými slovy řečeno, ÚS odmítá variantu, že by neústavním zásahem do základních práv a svobod mohl být pouze účinek samotného předpisu bez jeho aplikace vůči jednotlivcům.¹⁰⁷ J. Kratochvíl tento přístup ÚS kritizuje, protože důsledkem toho, jak ÚS vykládá pojem „zásah“, dochází k odepření možnosti soudní ochrany a tím tedy k porušování základních práv a svobod jednotlivců.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Těmito osobami jsou:

- a) vláda,
- b) skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů,
- c) senát ÚS 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.

¹⁰⁶ Usnesení ÚS ze dne 5. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 13/20, bod 25.

¹⁰⁷ KRATOCHVÍL. In: KÜHN: *Listina základních práv...*, s. 235.

¹⁰⁸ Tamtéž.

4.1.1. Řízení ve věci zrušení krizových opatření vlády o zákazu vycestování z ČR (sp. zn. Pl. ÚS 10/20)

Ústavní stížností se stěžovatel domáhal zrušení usnesení vlády ze dne 13. března 2020 č. 203, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 76/2020 Sb., o přijetí krizového opatření o zákazu vstupu cizinců a výjezdu občanů ČR do zahraničí a usnesení vlády ze dne 6. dubna 2020 č. 387, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 150/2020 Sb., o přijetí krizového opatření o podmínkách cestování z a do ČR, z důvodu jeho tvrzeného nesouladu se svobodou pohybu a pobytu včetně práva svobodně opustit území ČR, podle čl. 14 Listiny a z důvodu nerespektování zákonných mezí pro omezení základních práv a svobod, jehož následkem mělo být porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy.¹⁰⁹

ÚS dospěl k závěru, že vzhledem k právní formě krizových opatření, které mají povahu právního předpisu *sui generis*, je stěžovatel oprávněn podat návrh na zrušení napadených krizových opatření vlády (vzhledem k tomu, že krizová opatření byla zrušena, tak na vyslovení jejich neústavnosti) podle § 64 odst. 2 písm. d) a § 74 zákona o ÚS jen společně s ústavní stížností proti pravomocnému rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci do jeho ústavně zaručených základních práv a svobod, jestliže jejich uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Pouze v takovém případě by ÚS mohl přezkoumat ústavnost takového opatření.¹¹⁰

Takové rozhodnutí nebo jiný zásah stěžovatel nenapadl, a tak ÚS rozhodl o odmítnutí ústavní stížnosti podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o ÚS jako návrhu podaného osobou k tomu zjevně neoprávněnou.¹¹¹

K. Šimáčková je přesvědčena o tom, že ÚS měl věcně projednat ústavní stížnost stěžovatele, neboť samotným vládním opatřením o plošném zákazu vycestování mohlo dojít k individualizovanému zásahu do základních práv stěžovatele. Dle jejího názoru ve výjimečných situacích může být sám normativní právní akt zásahem do základních práv, který lze napadnout ústavní stížností.¹¹² V řízení o ústavnosti napadeného krizového by pak vláda měla vysvětlit, proč byl tento zásah do svobody pohybu nezbytný a přiměřený, a to po celou dobu jeho trvání, a zda se jeho účelu nedalo dosáhnout mírnějšími prostředky.¹¹³

¹⁰⁹ Usnesení ÚS ze dne 5. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, bod 1.

¹¹⁰ Tamtéž, bod 22.

¹¹¹ Tamtéž, bod 24.

¹¹² Odlišné stanovisko soudkyně Kateřiny Šimáčkové k odůvodnění usnesení ÚS ze dne 5. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, bod 1.

¹¹³ Tamtéž, bod 5.

4.2. Rozhodovací praxe obecných soudů

Na obecné soudy se obracely fyzické i právnické osoby ve věcech zrušení různých krizových opatření vlády či mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví. Soudní kontrolu mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví provádějí správní soudy, přičemž tato opatření mají, jak už bylo řečeno, formu opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s. U krizových opatření je soudní přezkum komplikovanější, pokud je tento vládní akt posouzen jako právní předpis *sui generis*, je judikatorně vyloučena možnost domáhat se soudní ochrany žalobou ve správním soudnictví,¹¹⁴ této problematice se dále věnuji v kapitole 4.2.2.

V praxi se v průběhu soudních řízení vyskytoval častý problém, docházelo totiž ke změně obsahu krizového opatření vlády či opatření Ministerstva zdravotnictví ještě předtím, než soudy stihly rozhodnout, což v důsledku ztěžovalo soudní řízení vzhledem k obsahu podané žaloby a následně i petitu. Na tuto slabinu soudního systému ostatně upozornil i R. Němec: „*Problém těchto správních žalob souvisí s neustále se měnícími usneseními Vlády ČR, kdy ústřední výkonné orgány de facto znemožňují soudní přezkum a zákonnost těchto opatření.*“¹¹⁵ Jinými slovy řečeno, než soud vydá rozhodnutí, napadené opatření je zrušeno nebo nahrazeno jiným. V praxi v takových případech docházelo k odmítnutí návrhu či nepřipuštění změny žaloby.¹¹⁶

4.2.1. Řízení o návrhu na zrušení mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví (sp. zn. 14 A 41/2020)

Proti mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví poprvé zasáhl MsP v rozsudku ze dne 23. dubna 2020, sp. zn. 14 A 41/2020, kdy zrušil čtyři mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví.¹¹⁷

Ve svém rozhodnutí MsP podrobil kritice vágní § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, kdy dospěl k závěru, že: „*Velmi obecně formulovaný § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nemůže sloužit jako bianko šek vystavený zákonodárcem k jakkoliv závažnému a rozsáhlému zásahu do základních práv. Takový výklad by byl v rozporu s právě citovaným čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Soud tudíž nemůže akceptovat, aby odpůrce svou pravomoc vydat napadená opatření omezující svobodu pohybu a podnikání mohl bez bližšího vysvětlení založit na tomto „zbytkovém ustanovení“.* Obzvláště za situace, kdy jiný zákon, jež má být s ohledem na specifika nastalé situace aplikován, umožňuje omezení

¹¹⁴ Rozsudek NSS ze dne 30. června 2021, č. j. 9 As 264/2020-51, bod 71-72.

¹¹⁵ NĚMEC, Ronald. *Může covid-19 způsobit konec demokracie, jak ji známe?* [online]. Advokatnidenik.cz, 14. února 2021 [cit. 1. února 2023]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/02/14/muze-covid-19-zpusobit-konec-demokracie-jak-ji-zname/>.

¹¹⁶ Např. usnesení MsP ze dne 14. května 2020, sp. zn. 9 A 52/2020.

¹¹⁷ MsP zrušil mimo jiné i rozebírané mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č.j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN zakazující volný pohyb osob na území ČR.

*právě těchto základních práv a svobod.*¹¹⁸ MsP tak vedle kritiky § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, kde upozorňuje na rozpor s čl. 4 Listiny, trvá na tom, aby závažnější zásah do základních práv a svobod byl činěn prostřednictvím krizových opatření vlády: „...pokud vyhlášením nouzového stavu vláda deklarovala, že běžné právní prostředky nestačí na zvládnutí nastalé krizové situace, bylo pak na místě aplikovat mimořádná krizová opatření, jejichž přijetí je předvídáno krizovým zákonem.“¹¹⁹ V takovéto situaci, kdy trvá nouzový stav a dochází ve značném rozsahu k omezování základních práv a svobod, má tedy MsP za to, že takto činit může jen vláda prostřednictvím krizových opatření.

S tímto názorem MsP se však neztotožnil NSS ve svém kasačním rozsudku ze dne 26. února 2021, sp. zn. 6 As 114/2020. NSS upozornil, že v českém právním řádu nejsou zakotvena žádná omezení, pozastavení či atrakce pravomocí Ministerstva zdravotnictví, kterou jim přiznává zákon o ochraně veřejného zdraví. Žádné takové omezení není stanoveno ani v usnesení vlády, jímž byl vyhlášen nouzový stav. NSS za rozhodné považuje zodpovězení otázky, zda-li má Ministerstvo zdravotnictví pravomoc vydat mimořádná opatření jako opatření obecné povahy podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví v případě takových omezení základních práv a svobod. Pokud Ministerstvo zdravotnictví tuto kompetenci má, pak v ní není omezeno pouze v důsledku vyhlášení nouzového stavu, v opačném případě je přijetí opatření přesahující rámec jeho pravomoci jednáním *ultra vires*.¹²⁰

NSS se dále vyjádřil k otázce § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví následovně: „Přestože je citované ustanovení podle svých slov velice široké a představuje jakousi zbytkovou kategorii, nelze je chápat jako základ všeobecné, prakticky bezbřehé pravomoci.“¹²¹ Ministerstvo zdravotnictví má pravomoc zakázat nebo nařídit takové činnosti, které jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření v § 69 odst. 1 zmiňovaného zákona.¹²² Dle NSS se měl MsP zabývat otázkou, co může být obsahem mimořádných opatření podle § 69 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví z naznačených hledisek a tento výsledek porovnat s obsahem napadených opatření.¹²³

J. Hřebejk kriticky hodnotí „pomalou“ rozhodovací činnost správních soudů, kdy v době nouzového stavu a zhoršující se pandemie soudy po devíti měsících „vygenerují procesně čisté

¹¹⁸ Rozsudek MsP ze dne 23. dubna 2020, sp. zn. 14 A 41/2020, bod 155.

¹¹⁹ Tamtéž, bod 156.

¹²⁰ Rozsudek NSS ze dne 26. února 2021, sp. zn. 6 As 114/2020, bod 129-140.

¹²¹ Tamtéž, bod 142.

¹²² Tamtéž, bod 142.

¹²³ Tamtéž, bod 150.

rozhodnutí.¹²⁴ V souvislosti s tímto dále upozorňuje, že úlohou soudů je nalézat právo, zkoumat zákonnost, nikoliv vhodnost nebo nevhodnost exekutivních opatření.¹²⁵

4.2.2. Řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem směřující proti důsledkům opatření vlády (sp. zn. 14 A 45/2020)

Nyní považují za důležité věnovat se rozsudku MsP ze dne 11. listopadu 2020, sp. zn. 14 A 45/2020, v němž došlo k zamítnutí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. směřující proti důsledkům opatření vlády. V tomto řízení konečně došlo k meritorní přezkumu usnesení vlády ČR ze dne 30. března 2020 č. 334, o přijetí krizového opatření o prodloužení zákazu vstupu na území České republiky a povinné čtrnáctidenní karanténě pro všechny kdo vstoupí na naše území.

Žalobkyně v žalobě namítala, že v důsledku krizového opatření nemohla dojíždět do zahraničí za prací a starat se o svou rodinu. Do zahraničí by mohla vyjet pouze na dobu delší než 21 dní, což však nebylo možné, neboť byla samoživitelkou pečující o dva syny. Žalobkyně argumentovala tím, že opatření je vůči její osobě diskriminační, porušuje volný pohyb pracovníků v EU a svobodu pohybu. Onemocnění Covid-19 bylo i v evropských státech a epidemiologická situace v Německu, kam dojížděla za prací, nebyla jiná. Dle názoru stěžovatelky nebyl dán pro takovýto zákaz důvod.¹²⁶

Žalobkyně se v řízení domáhala konstatování nezákonnosti důsledků krizového opatření, nikoliv tedy jeho zrušení, a tento rozdíl je podle MsP zásadní.¹²⁷ MsP se tedy rozhodl připustit meritorní přezkum opatření. K tomuto by ale dojít při splnění těchto podmínek: „*Je však nutno prokázat užší vztah mezi žalobcem a krizovým opatřením a současně musí být zřejmé, že nelze za daných skutkových okolností od žalobce rozumně vyžadovat, aby se vystavil individuální aplikaci krizového opatření.*“¹²⁸ Do té doby totiž ÚS rozhodoval o návrzích jednotlivců přímo vůči krizovým opatřením, nikoliv vůči jejich důsledkům.¹²⁹

MsP se zabýval mimo jiné otázkou, zda zásah do svobody pohybu dle čl. 14 Listiny byl ústavně souladný. Připomněl, že zásah do základních práv a svobod musí splňovat podmínku legality, legitimacy a proporcionality.¹³⁰ MsP dospěl k závěru, že podmínka legality byla splněna, neboť zásah do práv žalobkyně měl zákonný podklad, konkrétně tedy krizové opatření

¹²⁴ HŘEBEJK, Jiří. Základní práva v mimořádných stavech. In: KUDRNA, Jan. (ed.) *Listina v kontextu společenských změn (K 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 264-265.

¹²⁵ Tamtéž.

¹²⁶ Rozsudek MsP ze dne 11. listopadu 2020, sp. zn. 14 A 45/2020, bod 15.

¹²⁷ Tamtéž, bod 31.

¹²⁸ Tamtéž, právní věta rozhodnutí.

¹²⁹ Viz podkapitola 4.1.1.

¹³⁰ Rozsudek MsP ze dne 11. listopadu 2020, sp. zn. 14 A 45/2020, bod 75.

vlády č. 334, k jehož vydání měla vláda pravomoc. Podmínka legitimacy byla splněna taktéž, neboť krizové opatření bylo přijato za účelem ochrany obyvatelstva před infekčním onemocněním.¹³¹

MsP připomíná, že je podstatné, že vláda v počátcích pandemie čelila vážné hrozbě pro veřejné zdraví, která byla způsobena rychle se šířícím novým typem koronaviru, o němž bylo v daný moment známo jen několik vědeckých informací. Dle jeho názoru soud tak nemůže retrospektivně s odstupem několika měsíců a bez časové tísně detailně přezkoumávat jednotlivé kroky vlády. Vláda se tehdy musela rozhodovat co nejrychleji bez dostatečně ověřených vědeckých poznatků. Dle MsP je na místě, aby přezkum opatření přijatých v počátcích pandemie byl vůči exekutivě deferenční.¹³² MsP při posouzení proporcionality omezení svobody pohybu žalobkyně aplikoval mírně zdrženlivý přístup.

MsP dospěl k závěru, že první krok testu proporcionality byl splněn, omezením pohybu je možné dosáhnout legitimního cíle, tedy ochrany veřejného zdraví, neboť v důsledku omezení pohybu lidí je bráněno šíření koronaviru.¹³³

Při posouzení nezbytnosti je dle MsP nutné projevit zvýšenou deferenci.¹³⁴ MsP má za to, že není na počátku pandemie vhodné hodnotit, zda vláda neměla více brát ohledy na přeshraniční pracovníky jako je žalobkyně, na které by se tato výjimka nevztahovala z důvodu mimořádných rodinných poměrů. Dále nelze po vládě vyžadovat podrobnější rozdělení například různých přeshraničních regionů podle míry nákazy. MsP navíc připomíná, že se nejednalo o plošné opatření, neboť pro pendlery do Polska a Slovenska toto omezení neplatilo. Vláda tedy porovnávala stav ve všech sousedních státech a vzala v potaz příznivější epidemiologickou situaci v Polsku a na Slovensku v porovnání s Německem a Rakouskem.¹³⁵ MsP dále zhodnotil efektivitu mírnějších prostředků omezení svobody pohybu: *„Soud si je vědom, že legitimního cíle mohlo být dosaženo také například vyžadováním negativního testu na koronavirus. Toto opatření by však nebylo schopno veřejné zdraví ochránit ve srovnatelné míře. Při každodenních cestách se žalobkyně mohla nakazit kterýkoliv den. Přitom s ohledem na nutnost vyhodnocení PCR testu, který není okamžitý, nebylo možné požadovat každý den aktuální negativní test. Navíc je otázkou, zda každý den nový PCR test by byl s ohledem na svou značnou nákladnost pro práva žalobkyně šetrnější. Negativní test z několik dní starého vyšetření*

¹³¹ Rozsudek MsP ze dne 11. listopadu 2020, sp. zn. 14 A 45/2020, bod 76-86.

¹³² Tamtéž, bod 91.

¹³³ Tamtéž, bod 95.

¹³⁴ Tamtéž, bod 97.

¹³⁵ Tamtéž, bod 99.

by nezaručil, že žalobkyně není nakažlivá v daný den.¹³⁶ MsP na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že dopady krizového opatření vlády č. 334, o prodloužení zákazu vstupu na území České republiky a povinné čtrnáctidenní karanténě, obstojí i v druhém kroku testu proporcionality, tedy v nezbytnosti.

Při hodnocení splnění třetího kroku testu proporcionality MsP uznal, že zásah do práv žalobkyně je značný. Krizovým opatřením jí bylo znemožněno dojíždět do zaměstnání, protože by se zároveň nemohla starat o své děti. MsP považuje za zásadní, že předmětné krizové opatření neplatilo dlouhou dobu, neboť vláda poměrně zanedlouho zahájila rozvolňování omezení cestování pro pendlery. Toto omezení skončilo nejpozději 1. května 2020 s výjimkou nutnosti negativního testu na koronavirus.¹³⁷

MsP při posouzení přiměřenosti účinků opatření na žalobkyni považuje za podstatné, že žalobkyně se může domáhat náhrady škody skrze § 36 krizového zákona. Negativní důsledky krizového opatření pro žalobkyni jsou především finanční povahy, žalobkyně totiž v důsledku krizového opatření nemohla vykonávat zaměstnání. Tato skutečnost má zásadní vliv na posouzení přiměřenosti dopadů krizového opatření, neboť tímto je zmírněna závažnost zásahu do práv žalobkyně.¹³⁸ MsP na základě výše uvedených skutečností dospěl k přesvědčení, že důsledky krizového opatření jsou pro právo žalobkyně na svobodu pohybu přiměřené.¹³⁹

Závěrem MsP rozhodl, že zásah do práv žalobkyně nebyl nezákonný a žalobu podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.¹⁴⁰ Proti tomuto rozsudku nebyla podána kasační stížnost.

V souvislosti s tímto rozhodnutím je třeba zmínit rozsudek NSS, č. j. 9 As 264/2020-51, který odmítá právní názor MsP ohledně pojetí zásahové žaloby jako obrany proti zásahu spočívajícímu v přímých důsledcích krizového opatření. Rozšířený senát dospěl k závěru, že: „V nynějším případě jde o vydání právního předpisu, byť *sui generis*, při jehož přijímání je vláda ústavním orgánem, nikoli správním orgánem ve smyslu s. ř. s.. Tento jednoduchý závěr nelze obejít tím, že správní soud bude přezkoumávat „důsledky“ či „účinky“ takového právního předpisu v řízení o zásahové žalobě.“¹⁴¹ Rozšířený senát tak připustil, že neexistuje proti krizovým opatřením soudní ochrana: „Rozšířený senát připouští, že právě uvedený výklad nepřispívá k ochraně individuálních práv v době pandemie. Tento výklad se jistě nemusí většině

¹³⁶ Rozsudek MsP ze dne 11. listopadu 2020, sp. zn. 14 A 45/2020, bod 100.

¹³⁷ Tamtéž, bod 105.

¹³⁸ Tamtéž, bod 106.

¹³⁹ Tamtéž, bod 107.

¹⁴⁰ Tamtéž, bod 125.

¹⁴¹ Rozsudek NSS ze dne 30. června 2021, č. j. 9 As 264/2020-51, bod 72.

soudců rozšířeného senátu líbit a hodnotově se s ním ani nemusí ztotožňovat. Ponechává totiž příliš velký prostor pro normotvorbu exekutivy v nouzových stavech, která není podrobena efektivní kontrole správních soudů.“¹⁴²

Dle mého názoru je na místě do právního řádu zakotvit právo jednotlivců domáhat se přezkumu krizového opatření. Jako vhodné řešení mě napadá novelizovat s. ř. s. a zavést do právního řádu srovnatelnou právní úpravu, jakou poskytuje tento zákon v § 101a a násl. u opatření obecné povahy.¹⁴³

4.2.3. Řízení o žalobě směřující proti zásahu policie spočívajícím ve znemožnění pohybu mezi okresy (sp. zn. 3 A 31/2021)

V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem se žalobce domáhal určení, že pokyn, kterým příslušník Policie ČR zakázal pokračovat v jeho cestě z hlavního města Prahy do obce Davle z důvodu návštěvy blízké osoby v neodkladné osobní záležitosti, byl nezákonný.¹⁴⁴ V době tohoto zásahu bylo účinné krizové opatření vlády zakazující pohyb mezi okresy.¹⁴⁵

Zásah je nezákonný, pokud dojde ke kumulativnímu splnění podmínek dle § 82 s. ř. s.: „Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“ MsP dospěl k závěru, že v daném případě zásah policistů směřoval proti žalobci, který byl zkrácen na svých právech v podobě omezení svobody pohybu, nejednalo se o rozhodnutí a zásah byl zaměřen přímo proti žalobci.¹⁴⁶ Je však nutné posoudit otázku zákonnosti zásahu, tedy zda byl zásah realizován na základě zákonného krizového opatření či nikoliv.¹⁴⁷

MsP se nejprve vyjádřil, že jako správní soud nemá pravomoc přezkoumávat ústavnost a zákonnost rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu a posléze se zabýval otázkou proporcionality opatření.¹⁴⁸

Podmínku vhodnosti MsP hodnotí za splněnou, neboť „omezení pohybu je obecně schopno dosáhnout legitimního cíle ochrany veřejného zdraví v době šíření viru, který se šíří pouze

¹⁴² Rozsudek NSS ze dne 30. června 2021, č. j. 9 As 264/2020-51, bod 74.

¹⁴³ Srov. KRATOCHVÍL. In: KÜHN: *Listina základních práv...*, s. 231.

¹⁴⁴ Rozsudek MsP ze dne 10. 12. 2021, č. j. 3 A 31/2021-44, bod 7.

¹⁴⁵ Krizové opatření č. 115/2021 Sb. účinné ode dne 1. 3. 2021.

¹⁴⁶ Rozsudek MsP ze dne 10. 12. 2021, č. j. 3 A 31/2021-44, bod 22.

¹⁴⁷ Tamtéž, bod 25.

¹⁴⁸ Tamtéž, bod 36.

skrze kontakt mezi lidmi.“¹⁴⁹ Dle MsP je při posouzení zásahu „třeba vzít v potaz, že výkon svobody pohybu a pobytu nebyl krizovým opatřením zcela popřen. Svoboda pohybu a pobytu byla omezena ve vztahu k žalobci na území okresu či hlavního města Prahy jako trvalého pobytu či bydliště, zároveň byly ze zákazu stanoveny výjimky zahrnující řadu situací od cesty do zaměstnání po cestu za účelem vycestování z České republiky.“¹⁵⁰ MsP takovéto omezení svobody pohybu považuje za významný zásah do tohoto práva a v této souvislosti zkoumá, zda takové omezení splňuje požadavek nezbytnosti vzhledem k danému veřejnému zájmu.¹⁵¹ Žalobce důvod své cesty mimo území hlavního města Prahy zasahujícímu policistovi v místě zásahu neodůvodnil, z důvodu „návštěvy blízké osoby v neodkladné osobní záležitosti“ nelze usuzovat nutnost, neodkladnost či naléhavost jeho cesty.¹⁵² MsP tak dospěl k závěru, že zásah byl v souladu se zákonem a žalobu jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.¹⁵³

Žalobce proti tomuto rozsudku MsP podal kasační stížnost, ve které navrhuje, aby NSS rozsudek zrušil a věc MsP vrátil k dalšímu řízení. NSS se zabýval mimo jiné i zákonností a ústavností krizového opatření. Co se týče účelnosti omezení pohybu, tak NSS souhlasí s MsP, že v případě omezení pohybu osob se sníží riziko přenosu onemocnění.¹⁵⁴ Stěžovatelův argument, že ne každé omezení pohybu osob zamezí šíření koronaviru, je v této věci nepatřičný. Sám stěžovatel uvedl, že cílem jeho cesty byla návštěva známého, a právě omezení kontaktů, které představují riziko přenosu koronaviru, bylo smyslem krizového opatření.¹⁵⁵ NSS nespatřuje jiný dostačující způsob, kterým by došlo k zamezení šíření onemocnění.¹⁵⁶ Co se týče samotné znemožnění cesty stěžovatele za jeho známým, NSS jej nepovažuje za nepřiměřené: „*Jak vyplývá z odůvodnění usnesení vlády č. 216, v době přijetí krizového opatření hrozilo nekontrolovatelné šíření koronaviru vedoucí k vyčerpání kapacit zdravotnického systému, a tedy i k zásadnímu dopadu do zdraví populace – za takové situace bylo omezení zbytných kontaktů, při nichž hrozila infekce koronavirem, zajisté přiměřené.*“¹⁵⁷ Z výše uvedených důvodů NSS neshledal kasační stížnost důvodnou, a tak ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

¹⁴⁹ Rozsudek MsP ze dne 10. 12. 2021, č. j. 3 A 31/2021-44, bod 38.

¹⁵⁰ Tamtéž, bod 41.

¹⁵¹ Tamtéž, bod 43.

¹⁵² Tamtéž, bod 45.

¹⁵³ Tamtéž, bod 47.

¹⁵⁴ Rozsudek NSS ze dne 21. října 2022, č. j. 5 As 2/2022-29, bod 26.

¹⁵⁵ Tamtéž.

¹⁵⁶ Tamtéž, bod 27.

¹⁵⁷ Tamtéž, bod 28.

Závěr

Cílem mé diplomové práce bylo zanalyzovat svobodu pohybu v době pandemie koronaviru a současně zodpovědět v úvodu nastíněné výzkumné otázky. Závěrem si tedy dovoluji shrnout nalezené odpovědi.

V první kapitole jsem dospěla k odpovědi, za jakých podmínek lze svobodu pohybu v době pandemie omezit. Vymezila jsem režimy, za nichž dochází k omezení svobody pohybu. Je třeba od sebe odlišit režim běžný, kdy je omezování základních práv a svobod spojeno s plněním běžných úkolů státních orgánů, a režim, který je reakcí na mimořádný stav, kdy dochází k posílení pravomoci moci výkonné.

V druhé kapitole jsem zodpověděla otázku, jakými nástroji docházelo k omezování svobody pohybu během pandemie. Svoboda pohybu byla omezována přijatými opatřeními ze strany moci výkonné. Jednalo se především o krizová opatření vlády podle krizového zákona vydávané v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu a mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Oba tyto nástroje však odhalily mnoho sporných otázek.

U krizových opatření vlády zpočátku nepanovala shoda ohledně jejich právní formy a s tím spojené možnosti soudního přezkumu. V druhé kapitole jsem dospěla k závěru, že právní formu každého přijatého opatření vlády je třeba posuzovat jednotlivě, avšak vždy musí být soudně přezkoumatelné, a to právě z důvodu zásahu do ústavně zaručených základních práv a svobod. Dále upozorňuji na časový aspekt krizových opatření, tyto akty by měly být pouze krátkodobou reakcí na nastalou situaci, což se během pandemie vládě nedařilo korigovat a opatření trvala několik měsíců, resp. byla nahrazována opatřeními totožnými, popřípadě lehce pozměněnými. Na závěr považuji za nezbytné novelizovat krizový zákon, aby obsahoval povinnost odůvodnit jednotlivá krizová opatření, protože tomu tak doposud není.

Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví na rozdíl od krizových opatření vlády mají zákonem předepsanou formu, a to opatření obecné povahy, z čehož vyplývá možnost soudní ochrany podle s. ř. s. Právní úprava umožňuje tento akt vydávat i v běžném režimu, tedy bez vyhlášení jakéhokoli mimořádného stavu zakotveného v ústavním pořádku. Diskutovanou otázkou bylo, zda v době trvání nouzového stavu by neměla mít pravomoc základní práva a svobody omezovat pouze vláda svými krizovými opatřeními. MsP v rozsudku ze dne 23. dubna 2020, sp. zn. 14 A 41/2020, dospěl k závěru, že v době trvání nouzového stavu je pouze vláda oprávněna zasahovat do základních práv a svobod prostřednictvím krizových opatření. NSS v rozsudku ze dne 26. února 2021, sp. zn. 6 As 114/2020, se však s tímto názorem neztotožnil,

neboť v českém právním řádu není v době trvání nouzového stavu zakotven přechod pravomoci k vydávání mimořádných opatření podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví na vládu.

V třetí kapitole jsem se zabývala otázkou zákonnosti a ústavnosti vybraných přijatých opatření, zkoumala jsem především, zda vláda jednala v rámci své působnosti a pravomoci, a zda byla splněna proporcionalita přijatých opatření zasahujících do svobody pohybu.

Při posuzování otázky zákonnosti a ústavnosti opatření jsem brala v potaz skutečnost, že z počátku pandemie celý svět čelil nebezpečí v podobě nepředvídatelného šíření do té doby neznámého onemocnění, musela tak přijít rychlá reakce jednotlivých států s cílem ochránit veřejné zdraví. V ČR byla v prvních týdnech velmi chaotická situace, kdy jednání vlády představovalo spíše zmatek, improvizaci a často radikální zásahy do základních práv a svobod, které neměly oporu v právním řádu. V tomto ohledu vládu kritizuji za publikování nařízení pod zdvojeným číslováním, za nestanovení výjimek přímo do textu jednotlivých opatření, za neodůvodnění opatření a za nepředvídatelnost nařizování jednotlivých opatření.

Krizová opatření vlády zakazující vstup do ČR a vycestování z ČR, konkrétně usnesení č. 198, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 71/2020 Sb., usnesení č. 203, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 76/2020 Sb., jsou dle mého názoru protiústavní. Dospěla jsem k závěru, že ke stanovení zákazu vycestování z ČR z důvodu ochrany veřejného zdraví chybí v českém právním řádu zákonné zmocnění, navíc, ani test proporcionality toto opatření nespĺňuje.

V navazujícím krizovém opatření vlády v oblasti přeshraničního zaměstnávání, konkrétně v usnesení č. 281, publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 128/2020 Sb., se opět projevila nesystematičnost opatření, kdy tímto krizovým opatřením byla konečně stanovena výjimka pro přeshraniční pracovníky přímo do textu usnesení, a nikoliv tedy na internetové stránky ministerstva, jak tomu bylo doposud ve výše uvedených opatřeních.

Ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 25. února 2021, č. j. MZDR 7790/2021-1/MIN/KAN, zakazující občanům ČR vstup do zemí s extrémním rizikem nákazy jsem shledala opět protiústavním, a to z důvodu absence pravomoci Ministerstva zdravotnictví vydávat takové opatření. Ustanovení § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví zakotvuje pravomoc Ministerstva zdravotnictví provádět opatření pouze na území ČR. Toto opatření je příkladem toho, že se přístup moci výkonné v průběhu vývoje pandemie nějak výrazně nezměnil a stále nalézáme opatření, která jsou v rozporu s právním řádem ČR.

Jako velice vhodné opatření jsem vyhodnotila využití karantény. Mám za to, že toto opatření ob stojí z hlediska zákonnosti i ústavnosti. Zároveň však upozorňuji, že toto opatření je třeba zkoumat v průběhu vývoje pandemie, těžko si lze představit takovéto opatření v době odeznívající pandemie jako ústavně souladné.

Krizové opatření vlády o zákazu volného pohybu osob, konkrétně usnesení č. 215, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 85/2020 Sb., obsahovalo rozsáhlý výčet výjimek, což dokazuje, že se vláda snažila omezit svobodu pohybu v co nejmenším rozsahu. Z hlediska proporcionality dle mého názoru toto opatření ob stojí, zásadní však je posouzení intenzity hrozby pro veřejné zdraví.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví o zákazu volného pohybu osob na území ČR, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN, bylo obsahově téměř totožné jako předchozí krizové opatření vlády. Za problematické zde spatřuji nedostatečné odůvodnění, neboť z jeho obsahu je zjevné, že se Ministerstvo zdravotnictví nezabývalo podmínkou nezbytnosti, která je zakotvena v § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví.

Zákaz nočního vycházení, který byl nařízen krizovými opatřeními vlády, konkrétně usneseními č. 1102, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 431/2020 Sb., a č. 1200, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 476/2020 Sb., jsem vyhodnotila jako opatření nevhodná k dosažení legitimního cíle, a tedy za protiústavní.

Opatření spočívající v zákazu pohybu mezi okresy a hlavním městem Prahou, konkrétně usnesení č. 216, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 113/2021 Sb., a č. 218, publikované ve Sbírce zákonů 115/2021 Sb., jsem naopak vyhodnotila jako ústavně souladné. Omezení pohybu osob mezi okresy v době kritického vývoje pandemie dle mého názoru přispívá k omezení šíření onemocnění, přičemž jsem nenalezla mírnější prostředek. Za dostačující hodnotím jak odůvodnění vlády k tomuto opatření, tak stanovený výčet výjimek z tohoto zákazu.

Ve čtvrté kapitole jsem zodpověděla otázku, jak jednotlivá opatření zasahující do svobody pohybu hodnotily soudy. Pro soudní kontrolu jednotlivých opatření je rozhodná jejich právní forma. V řízeních o ústavních stížnostech proti krizovým opatřením vlády ÚS rozhodoval konzistentně, a to vždy usnesením o odmítnutí ústavní stížnosti jako návrhu podaného osobou k tomu zjevně neoprávněnou podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o ÚS. Vzhledem k právní formě krizových opatření je stěžovatel oprávněn podat návrh na zrušení napadených krizových opatření vlády podle § 64 odst. 2 písm. d) a § 74 zákona o ÚS jen společně s ústavní stížností proti pravomocnému rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci do jeho ústavně zaručených základních práv a svobod, jestliže jejich uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. ÚS tak odmítá možnost, že by neústavním zásahem do základních práv a svobod mohl být pouze účinek samotného předpisu bez konkrétní aplikace vůči jednotlivým osobám.

Správní soudy provádějí kontrolu mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví, která mají právní formu opatření obecné povahy. U krizových opatření vlády je soudní přezkum s ohledem na jejich spornou právní formu komplikovanější. V případě posouzení krizového opatření jako právního předpisu *sui generis* NSS v rozsudku ze dne 30. června 2021, č. j. 9 As 264/2020-51, vyloučil možnost domáhat se soudní ochrany žalobou ve správním soudnictví.

Při analýze soudního přezkumu opatření, jsem dospěla jsem k závěru, že je nutné do právního řádu zakotvit právo jednotlivců domáhat se přezkumu krizového opatření. Jako vhodné řešení mě napadá novelizovat s. ř. s. a zavést do právního řádu srovnatelnou právní úpravu, jakou poskytuje tento zákon v § 101a a násl. u opatření obecné povahy.

Je zajímavé, že mnohdy razantní opatření zasahující nejen do svobody pohybu, ale i do ostatních ústavně zaručených základních práv a svobod, se po celou dobu pandemie nesetkalo s výraznějším odporem občanů. Přijímaná opatření byla ve většině případů tolerována a striktně dodržována. Toto přisuzuji ke strachu a respektu k vývoji pandemie. Na druhou stranu je třeba nezapomínat na záruky právního státu a základních práv a svobod.¹⁵⁸

Nutnost nerezignovat na záruky právního státu připomněl ÚS ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21: „*I v obdobích mimořádných stavů a trvajících krizí, třebas i majících podobu vyšší moci, není možno rezignovat na požadavky demokratického právního státu a na ochranu ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivců.*“¹⁵⁹

Mám za to, že omezování základních práv a svobod by se mělo uskutečňovat pouze prostřednictvím zákonných, srozumitelných a soudně kontrolovatelných aktů, které jsou v souladu s ústavním pořádkem, tedy především s Listinou. Vždyť ostatně z čl. 1 odst. 1 Ústavy je zakotven základní princip, a to že: „*Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.*“

¹⁵⁸ MATOUŠKOVÁ, A. *Rozhovor: Jan Wintr – K ústavnosti a zákonnosti krizových opatření vlády* [online]. Pravniprostor.cz, 19. března 2020 [cit. 6. března 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/rozhovor-jan-wintr-k-ustavnosti-a-zakonnosti-krizovych-opatreni-vlady>

¹⁵⁹ Nález ÚS ze dne 7. prosince 2021, sp. zn. Pl. ÚS 20/21, bod 162.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

1. BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, 608 s.
2. JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, 368 s.
3. KUDRNA, Jan. (ed.) *Listina v kontextu společenských změn (K 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, 300 s.
4. MOLEK, Pavel. *Základní práva. Svazek druhý – Svoboda*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 656 s.
5. WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, 306 s.

Komentáře

1. HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 1413 s.
2. KÜHN, Zdeněk. *Listina základních práv a svobod: Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, 1664 s.
3. RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 1224 s.
4. SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1301 s.
5. VANÍČEK, Jiří, VODEHNAL, Ondřej. *Krizový zákon. Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2017 [cit. 21. března 2023]. Dostupné z: databáze aspi.cz.
6. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 931 s.

Články v odborných časopisech

1. DIENSTBIER, Jakub, DERKA, Viktor, HORÁK, Filip. Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník*, 2020, č. 5, s. 417-432.
2. FRONC, Jaromír. Usnesení vlády jako právní předpis: terminologický zmatek sui generis. *Jurisprudence*, 2021, č.1, s. 33-38.
3. HANDRLICA, Jakub, BALOUNOVÁ, Jana, SHARAPAEV, Vladimír. Náhrady a opatření přijatá v době pandemie. *Právní rozhledy* [online databáze], 2020, č. 22 [cit. 19. března 2023]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
4. KOVALČÍK, Michal. Role Ústavního soudu za pandemie v nouzovém stavu: aktivní hráč, nebo pasivní přihlížející? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2021, č. 3, s. 649–668.

5. ONDŘEJEK, Pavel. Proporcionalita opatření přijímaných ve výjimečných stavech. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2020, č. 4, s. 613-629.
6. SLÁDEČEK, Vladimír. Vláda a nouzový stav. *Správní právo*, 2020, roč. 53, č. 5-6, s. 266-281.
7. WINTR, Jan. K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. *Správní právo*, 2020, č. 5-6, s. 282-297.

Články z internetu

1. NĚMĚC, Ronald. *Může covid-19 způsobit konec demokracie, jak ji známe?* [online]. Advokatnidenik.cz, 14. února 2021 [cit. 1. února 2023]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/02/14/muze-covid-19-zpusobit-konec-demokracie-jak-ji-zname/>.
2. WINTR, Jan. *Rozbor ústavnosti a zákonnosti opatření vlády v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu z 12. března 2020* [online]. wintr.cz, 2020 [cit. 28. února 2023]. Dostupné z: <https://www.wintr.cz/index.php/varia>.
3. WINTR, Jan. *Rozbor ústavnosti a zákonnosti krizových opatření vlády z 15. března 2020* [online]. wintr.cz, 2020 [cit. 28. února 2023]. Dostupné z: <https://www.wintr.cz/index.php/varia>.

Právní předpisy

1. Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.
2. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
3. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
4. Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.
8. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Soudní rozhodnutí

1. Nález Ústavního soudu ze dne 30. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS 4/02.
2. Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.
3. Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20.
4. Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 13/20.
5. Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20.
6. Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20.
7. Nález Ústavního soudu ze dne 7. prosince 2021, sp. zn. Pl. ÚS 20/21.
8. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. dubna 2020, sp. zn. 14 A 41/2020.
9. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. května 2020, sp. zn. 10 A 35/2020.
10. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. května 2020, č. j. 10 A 35/2020 – 264.
11. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2021, č. j. 3 A 31/2021-44.
12. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2020, sp. zn. Pst 19/2019.
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2020, č. j. 4 As 258/2020-60.
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2021, sp. zn. 6 As 114/2020.
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. j. 8 Ao 14/2021-45.
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2021, č. j. 9 As 264/2020-51.
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. října 2022, č. j. 5 As 2/2022-29.

Akty vlády ČR

1. Usnesení vlády České republiky č. 69/2020 Sb., ze dne 12. 3. 2020, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu od 14.00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů.
2. Usnesení vlády České republiky č. 156/2020 Sb., ze dne 9. 4. 2020, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2; Usnesení vlády České republiky č. 219/2020 Sb., ze dne 30. 4. 2020, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2.
3. Usnesení vlády České republiky č. 391/2020 Sb., ze dne 30. 9. 2020, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru/označovaný jako SARS CoV2/ na území České republiky na dobu od 00:00 hodin dne 5. října 2020 na dobu 30 dnů, ve znění pozdějších předpisů.
4. Usnesení vlády České republiky č. 439/2020 Sb., ze dne 30. 10. 2020, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2.

5. Usnesení vlády České republiky č. 471/2020 Sb., ze dne 20. 11. 2020, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2.
6. Usnesení vlády České republiky č. 521/2020 Sb., ze dne 10. 12. 2020, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2.
7. Usnesení vlády České republiky č. 593/2020 Sb., ze dne 23. 12. 2020, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2.
8. Usnesení vlády České republiky č. 21/2021 Sb., ze dne 22. 1. 2021, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2.
9. Usnesení vlády České republiky č. 59/2021 Sb., ze dne 14. 2. 2021, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu od 00:00 hodin dne 15. února 2021 na dobu 14 dnů.
10. Usnesení vlády České republiky č. 96/2021 Sb., ze dne 26. 2. 2021 o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 27. února 2021.
11. Usnesení vlády České republiky č. 146/2021 Sb., ze dne 26. 3. 2021, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2.
12. Usnesení vlády České republiky č. 434/2021 Sb., ze dne 25. 11. 2021, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru/označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 26. listopadu 2021.
13. Usnesení vlády č. 71/2020 Sb., ze dne 12. března 2020, o přijetí krizového opatření.
14. Usnesení vlády č. 76/2020 Sb., ze dne 13. března 2020, o přijetí krizového opatření.
15. Usnesení vlády č. 81/2020 Sb., ze dne 13. března 2020, o přijetí krizového opatření.
16. Usnesení vlády č. 85/2020 Sb., ze dne 15. března 2020, o přijetí krizového opatření.
17. Usnesení vlády č. 126/2020 Sb., ze dne 23. března 2020, o přijetí krizového opatření.
18. Usnesení vlády č. 128/2020 Sb., ze dne 23. března 2020, o přijetí krizového opatření.
19. Usnesení vlády č. 142/2020 Sb., ze dne 30. března 2020, o přijetí krizového opatření.
20. Usnesení vlády č. 431/2020 Sb., ze dne 26. října 2020, o přijetí krizového opatření.
21. Usnesení vlády č. 113/2021 Sb., ze dne 26. února 2021, o přijetí krizového opatření.
22. Usnesení vlády č. 115/2021 Sb., ze dne 28. února 2021, o přijetí krizového opatření.

Akty Ministerstva zdravotnictví ČR

1. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 6. března 2020, č. j. MZDR 5503/2020-10/PRO.
2. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN.
3. Ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví dne 25. února 2021, č. j. MZDR 7790/2021-1/MIN/KAN.

Akty Poslanecké sněmovny

1. Usnesení Poslanecké sněmovny České republiky č. 84/2021 Sb., ze dne 18. 2. 2021, o zrušení nouzového stavu.

Ostatní

1. MATOUŠKOVÁ, A. *Rozhovor: Jan Wintr – K ústavnosti a zákonnosti krizových opatření vlády* [online]. *pravni prostor.cz*, 19. března 2020 [cit. 6. března 2023]. Dostupné z: <https://www.prapni prostor.cz/clanky/ustavni-pravo/rozhovor-jan-wintr-k-ustavnosti-a-zakonnosti-krizovych-opatreni-vlady>.
2. RYCHETSKÝ, Pavel. *Interview*. In: Studio ČT24. TV, ČT24, 29. listopadu 2020 [cit. 20. března 2022], čas 31:20-31:58 Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3233632-omezeni-svobody-pohybu-a-podnikani-brutalne-zasahlo-do-lidskych-prav-rika-rychetsky>.

Abstrakt

Předkládaná diplomová práce na téma „*Svoboda pohybu v době pandemie koronaviru*“ se zabývá problematikou omezení ústavně zaručené svobody pohybu v době pandemie koronaviru. Práce si klade za cíl zanalyzovat a zhodnotit právní nástroje prostřednictvím kterých byla svoboda pohybu omezována, dále posoudit ústavnost a zákonnost vybraných přijatých opatření, upozornit na jejich sporné aspekty a na závěr zhodnotit soudní přezkum opatření zasahujících do svobody pohybu. Práce je rozdělena do čtyř kapitol. V první kapitole jsou vymezeny přípustné podmínky omezení svobody pohybu, a to jak ve stavu běžném, tak v mimořádném stavu jako je nouzový stav. Druhá kapitola se zabývá analýzou a hodnocení právních nástrojů, prostřednictvím kterých byla svoboda pohybu omezována. Ve třetí kapitole autorka diplomové práce posuzuje legalitu vybraných opatření zasahujících do svobody pohybu. Čtvrtá kapitola je zaměřena na soudní přezkum přijatých opatření, nejprve je shrnuta rozhodovací praxe Ústavního soudu a poté rozhodovací praxe soudů správních.

Abstract

The presented Master's thesis on the topic "*Freedom of movement during the coronavirus pandemic*" deals with the issue of restrictions on the constitutionally guaranteed freedom of movement during the coronavirus pandemic. The thesis aims to analyze and evaluate the legal instruments through which freedom of movement was restricted, to further assess the constitutionality and legality of selected adopted measures, to draw attention to their controversial aspects and, finally, to evaluate the judicial review of measures interfering with freedom of movement. The Master's thesis is divided into four chapters. In the first chapter, the permissible conditions of restriction of freedom of movement are defined, both in a normal state and in an extraordinary states such as a state of emergency. The second chapter deals with the analysis and evaluation of legal instruments through which freedom of movement was restricted. In the third chapter, the author of the thesis assesses the legality of selected measures interfering with freedom of movement. The fourth chapter is focused on the judicial review of the measures taken, first the decision-making practice of the Constitutional Court and then the decision-making practice of the administrative courts are summarized.

Klíčová slova

svoboda pohybu – pandemie koronaviru – krizová opatření vlády – mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví – nouzový stav – legislativní akt – proporcionalita opatření – přezkum ústavnosti a zákonnosti

Key words

freedom of movement - coronavirus pandemic - crisis measures of the government - emergency measures of the Ministry of Health – state of emergency – legislative act - proportionality of measures - review of constitutionality and legality