

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Vendula Smetanová

Posouzení legality vyhlášení nouzového stavu na jaře r. 2020 se
zaměřením na opatření týkající se omezení svobody pohybu

Diplomová práce

Olomouc 2022

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Posouzení legality vyhlášení nouzového stavu na jaře r. 2020 se zaměřením na opatření týkající se omezení svobody pohybu vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 116 528 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 28. 11. 2022

Vendula Smetanová

Ráda bych tímto poděkovala vedoucímu mé diplomové práce, panu JUDr. Maximu Tomoszkovi Ph.D., za jeho cenné rady a věcné připomínky k obsahu diplomové práce a také za jeho laskavý a vstřícný přístup.

Obsah

Úvod.....	5
1 Nouzový stav.....	8
1.1 Historie nouzových stavů na území ČR.....	8
1.2 Pojem nouzový stav a jeho zákonná úprava	9
1.3 Vyhlášení nouzového stavu na jaře 2020.....	10
1.4 Přezkum usnesení vlády č. 69/2020 Sb., o vyhlášení nouzového stavu	14
1.5 Prodloužení nouzového stavu ze dne 12. března 2020	16
2 Svoboda pohybu a pobytu.....	18
2.1 Pojem a právní úprava	18
2.2 Omezení svobody pohybu a pobytu.....	20
2.2.1 Omezení základních práv a svobod obecně.....	20
2.2.2 Omezení svobody pohybu a pobytu	21
2.3 Právní akty omezující svobodu pohybu a pobytu	23
2.3.1 Krizová opatření vlády ČR	23
2.3.2 Mimořádná opatření ministerstva zdravotnictví	41
Závěr	49
Seznam použitých zdrojů	52
Anotace	59
Summary	59
Klíčová slova	60
Key words.....	60

Úvod

Donedávna byl pojem nouzového stavu vnímán spíše jako teoretický institut, jehož praktické využití a dopady si laická veřejnost dokázala jen těžko představit. Režim nouzového stavu představoval něco natolik výjimečného a krajního, že byl spojován spíše jen s živelními pohromami, které mají nepředvídatelný, územně omezený a dočasný charakter.

Celoplošný nouzový stav na území ČR v důsledku šíření nového nakažlivého koronavirového onemocnění (covid-19) způsobené virem SARS-CoV-2¹ neměl v historii ČR obdoby. Nikdy předtím nehrozilo nebezpečí současně na celém území ČR, a proto se s regulací nastalé situace musela vláda Andreje Babiše vypořádat co nejrychleji a nejefektivněji, aniž by mohla čerpat inspiraci z předchozích zkušeností. Částečným vodítkem se pro vlády různých států světa stávaly pouze opatření ostatních států, to však s ohledem na rozdílné formy státního zřízení nebylo úplně směrodatné.

Nicméně požadavek rychlosti a nutné pružnosti regulace, kterou byli nuceni tehdejší představitelé vlády naplnit, představoval bohužel zpočátku chaotický přístup vlády, nad kterým s pochopením většina občanů přivřela oči, vědoma si vážnosti vzniklé situace a hrozícího nebezpečí na zdraví jich samotných a jejich blízkých. Je však v pořádku přivírat oči nad zákonností opatření, která doslova paralyzovala běžné fungování celé společnosti a která do velké míry omezovala lidská práva?

I kdyby se zprvu do jisté míry neúplně formálně bezvadná opatření dala chápat, s odstupem však, při prodloužení nouzového stavu, kdy vláda již měla zkušenost s předchozím vyhlášením nouzového stavu ze dne 12. března 2020, by rozhodně již neměly být pochybnosti o průběhu či okolnostech a důvodech vyhlášení nouzového stavu. Přesto ani odborná veřejnost nebyla schopna se shodnout, zda vláda nepřekročila rámec svých zákonných pravomocí, a nezneužila tak situaci, kdy přechází značná část rozhodovacích pravomocí z moci zákonodárné na výkonnou, k bezdůvodně intenzivnějším zásahům do života svých občanů.

Je pravdou, že během krizových situací, jako je nouzový stav, bývá v mnohem menším rozsahu poskytována ochrana lidským právům a svobodám, které jsou garantovány jak v českém právním řádu, tak na mezinárodní úrovni, a bývá

¹ Ve zbytku práce označuji toto onemocnění pouze jako „covid“ nebo „koronavirus“ jakožto užívané zjednodušené označení.

přístupováno k omezování lidských práv a svobod za účelem zvládnutí krizové situace, to však neznamená, že by vláda neměla dodržovat předepsaný procedurální postup.

Je nutné si uvědomit, že by k vyhlášení nouzového stavu a jemu navazujících omezujících opatření mělo docházet jen za výjimečných situací, na nezbytně nutnou dobu a v potřebném rozsahu a vedoucí představitelé vlády by si neměli zvykat na takový postup omezování lidských práv jako na běžný postup při stanovování práv a povinností osob pohybujících se na území ČR.

Ke dni psaní této diplomové práce (listopad 2022) uplynul od vypuknutí pandemie koronaviru dostatek času, abychom měli dostatečný odstup k posouzení, zda vyhlášený nouzový stav, jemu navazující opatření a celkový postup vlády byl v souladu s platnou legislativou. Dnes již máme celkem bohatou judikaturu k vydaným opatřením vlády a ministerstva zdravotnictví, díky které můžeme lépe posoudit oprávněnost postupu těchto subjektů při zmírnění šíření koronaviru.

Práci bych chtěla rozdělit do dvou stěžejních částí, kdy se chci v rámci první části věnovat pojmu nouzového stavu. Nejprve považuji za nutné pohlédnout do historie nouzových stavů na území ČR pro pochopení mimořádnosti situací, při kterých se vláda může uchýlit k vyhlášení nouzového stavu. Dále se zaměřím na zákonné zakotvení pojmu nouzového stavu, jeho definici, podmínky a důvody pro jeho vyhlášení. V závěru této části se budu věnovat vládou vyhlášenému nouzovému stavu ze dne 12. března 2020 a následnému zhodnocení, zda vláda tehdy dodržela veškerý postup a podmínky pro jeho vyhlášení, tj. zda byl nouzový stav platný.

V rámci druhé stěžejní kapitoly se budu orientovat na pojem svobody pohybu a pobytu. Jedná se o jedno ze základních práv a svobod garantovaných ve vnitrostátních i mezinárodních katalogích lidských práv, jehož výkon byl během nouzového stavu do velké míry omezen krizovými opatřeními vlády a mimořádnými opatřeními ministerstva zdravotnictví. Zprvu se budu zabývat teoretickým vymezením pojmu svobody pohybu a pobytu, právní úpravě a obecnými podmínkami pro omezení základních práv. Následně se ve své práci podrobněji zaměřím na omezení svobody pohybu a pobytu. Dále se budu věnovat konkrétním opatřením omezující svobodu pohybu, které vláda (potažmo ministerstvo zdravotnictví) vydala na jaře roku 2020. Cílem této části práce bude zhodnotit, zda při vydávání těchto opatření dodržela vláda zákonem stanovený postup, zda omezení byla schopna odvrátit hrozící nebezpečí na území ČR a zda nepřiměřeným způsobem nezasahovala do lidských práv nad rámec nutného.

Účelem práce není posuzovat tehdejší situaci z epidemiologického či medicínského hlediska, ačkoliv se částečnému epidemiologickému pozadí pro dokreslení situace a pochopení nutnosti opatření nevyhnu. Zároveň pokládám za vhodné dané téma zpracovat z právního hlediska z toho důvodu, že s ohledem na stále ještě aktuálnost tématu není k dispozici mnoho komplexní literatury, která by reflektovala celý proces od vyhlášení nouzového stavu 12. března 2020 až po jednotlivé opatření omezující svobodu pohybu a současně hodnotila efektivnost, vhodnost a zákonnost takového postupu. K praktickým dopadům opatření lze dohledat spoustu odborných článků, ovšem ty danou problematiku řeší jen částečně a jen pro vybraná opatření. V případě teoretických pojmů a definic budu čerpat z literatury zabývající se obecně lidskými právy, jako jsou komentáře k Listině² či k zákonu o bezpečnosti ČR³, v případě posuzování vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti daných opatření budu vycházet z judikatury, která právě díky delšímu časovému odstupu existuje i z pera Ústavního soudu.⁴ Současně se do práce budu snažit vnášet svůj kritický pohled na předmětnou problematiku.

Jako další pozitivní aspekt sepsané práce považuji možnost využít práci v budoucnu, kdy by mohla sloužit jako inspirace pro případné další nouzové stavy, aby se představitelé státu mohli vyvarovat formálních vad opatření, která mohou mít mnohdy výrazné negativní dopady do sféry adresátů opatření. Jestliže se v budoucnu vyskytne obdobné nebezpečí jako šíření koronaviru v roce 2020, bude se očekávat preciznost, jasnost a důslednost při zvládnutí nastalé mimořádné situace. Díky vymezení, jakých vad se vláda dopustila v minulosti, se může z takové zkušenosti poučit a chyb se vyvarovat. Práce má potenciál taktéž do budoucna být rozšířena o posouzení dalších opatření, která omezovala jiná ústavně zaručená práva než jen svobodu pohybu a pobytu.

² Usnesení č. 2/1993 Sb., usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, dále označena pouze jako „Listina“

³ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁴ dále označen pouze jako „ÚS“

1 Nouzový stav

1.1 Historie nouzových stavů na území ČR

Od vzniku ČR do roku 2020 byl nouzový stav na území ČR vyhlášen celkem čtyřikrát. Poprvé byl vyhlášen rozhodnutím předsedy vlády č. 373/2002 Sb., ze dne 12. srpna 2002, o vyhlášení nouzového stavu pro území hlavního města Prahy, Středočeského kraje, Jihočeského kraje, Plzeňského kraje a Karlovarského kraje z důvodu značného rozsahu ohrožení životů, zdraví a majetku v důsledku rozsáhlých povodní na dobu od 18.00 hodin dne 12. srpna 2002 do 24 hodin dne 22. srpna 2002. O den později byl nouzový stav vyhlášen taktéž pro území Ústeckého kraje⁵, který byl poté ve všech⁶ krajích prodloužen do 31. srpna 2002.⁷

Podruhé byl nouzový stav vyhlášen rozhodnutím vlády č. 121/2006 Sb., ze dne 2. dubna 2006, o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Středočeského kraje, Ústeckého kraje, Pardubického kraje, Jihomoravského kraje, Olomouckého kraje a Zlínského kraje z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlých povodní na dobu od 23.00 hodin dne 2. dubna 2006 do 24.00 hodin dne 10. dubna 2006. Nouzový stav byl prodloužen do 19. dubna 2006.⁸

Potřetí byl nouzový stav vyhlášen rozhodnutím vlády č. 11/2007 Sb., ze dne 24. ledna 2007, o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Plzeňského kraje, Karlovarského kraje, kraje Vysočina, kraje Libereckého, v rámci kraje Královéhradeckého pro okresy Trutnov, Náchod, Jičín, v rámci kraje Moravskoslezského pro okres Bruntál a v rámci kraje Středočeského pro okresy Benešov, Příbram, Kutná Hora a Kolín z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlé živelní pohromy na dobu od 05.00 hodin dne 25. ledna 2007 do 24.00 hodin dne 5. února 2007.

Posledním nouzovým stavem ve vymezené době byl nouzový stav v roce 2013, vyhlášený rozhodnutím vlády České republiky č. 140/2013 Sb., ze dne 2. června 2013,

⁵ Rozhodnutí předsedy vlády č. 374/2002 Sb., ze dne 13. srpna 2002, o vyhlášení nouzového stavu pro území Ústeckého kraje z důvodu značného rozsahu ohrožení životů, zdraví a majetku v důsledku rozsáhlých povodní na dobu od 07.00 hodin dne 13. srpna 2002 do 24 hodin dne 22. srpna 2002

⁶ S výjimkou Karlovarského kraje, kde nouzový stav skončil již 17. srpna 2002.

⁷ Rozhodnutí vlády České republiky č. 385/2002 Sb., ze dne 21. srpna 2002, o prodloužení nouzového stavu pro území hlavního města Prahy, Středočeského kraje, Jihočeského kraje, Plzeňského kraje a Ústeckého kraje

⁸ Rozhodnutí vlády č. 126/2006 Sb., ze dne 5. dubna 2006, o prodloužení nouzového stavu

o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Plzeňského kraje, Středočeského kraje, Libereckého kraje, Královéhradeckého kraje, Ústeckého kraje a hlavního města Prahy z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlé živelní pohromy na dobu od 21.00 hodin dne 2. června 2013 do odvolání.⁹

Z uvedených rozhodnutí je patrné, že nouzový stav byl vždy vyhlášen na dobu nezbytně nutnou, a to pouze pro území krajů, které nebezpečí zasáhlo. V případě třetího nouzového stavu kvůli živelní pohromě byly dokonce taxativně vyjmenovány v rámci krajů pouze okresy, kterých se nouzový stav týká, aby nedošlo k neoprávněnému omezování lidských práv a svobod v širším rozsahu, než bylo nezbytné pro ochranu životů, zdraví a majetku. S celostátním nouzovým stavem se ČR setkala až v březnu roku 2020.

1.2 Pojem nouzový stav a jeho zákonná úprava

Pojem nouzový stav je zakotven v zákoně o bezpečnosti ČR, jako jeden z mimořádných stavů: *„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, může se vyhlásit podle intenzity, územního rozsahu a charakteru situace nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav.“*¹⁰

Intenzitě nouzového stavu předchází stav nebezpečí, který je upraven v zákoně č. 240/2000 Sb., zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů¹¹, kterým se rozumí opatření, které se vyhláší v případě ohrožení životů, zdraví, majetku a životního prostředí, avšak za podmínky, že nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu.¹²

⁹ Pro území Libereckého kraje byl nouzový stav zrušen rozhodnutím předsedy vlády č. 148/2013 Sb., ze dne 12. června 2013, a to ke stejnému dni, pro území Jihočeského kraje, Plzeňského kraje a pro území hlavního města Prahy byl nouzový stav zrušen rozhodnutím předsedy vlády č. 171/2013 Sb., ze dne 19. června 2013 s účinností téhož dne, a pro území Ústeckého kraje, Středočeského kraje a Královéhradeckého kraje rozhodnutím č. 172/2013 Sb., ze dne 19. června 2013, a to s účinností ke dni 28. června 2013.

¹⁰ čl. 2 odst. 1 zákona o bezpečnosti ČR

¹¹ dále označen pouze jako „krizový zákon“

¹² § 3 krizového zákona

Vyhlášení stavu ohrožení státu a válečného stavu souvisí se stavem vnějšího nebezpečí, naproti tomu vyhlášení nouzového stavu a stavu nebezpečí reaguje na vnitřní nebezpečí, tedy nebezpečí uvnitř státu. Jelikož se ve všech případech jedná o mimořádnou situaci, zákon stanovuje přísné požadavky pro vyhlášení daného výjimečného postupu.¹³

Nutné předpoklady pro vyhlášení nouzového stavu jsou upraveny v čl. 5 a čl. 6 zákona o bezpečnosti ČR. Jak z dikce zákona vyplývá, oprávněna vyhlásit nouzový stav je vláda, a to „(...) 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.“¹⁴ V čl. 6 jsou blíže specifikovány jednotlivé požadavky na platné a právně bezvadné vyhlášení nouzového stavu vládou: „(1) Nouzový stav se může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Podrobnosti stanoví zákon.

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

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

Ze znění zákona je zřejmé, že zákonodárce kladl velký důraz na striktní vymezení přesných podmínek pro případné vyhlášení nouzového stavu a jeho platnost. V zákoně je jasně vymezena pravomoc orgánu nouzový stav vyhlásit a za jaké situace, jeho územní i časová působnost a povinnost současného určení omezených práv a stanovených povinností.

1.3 Vyhlášení nouzového stavu na jaře 2020

První případ onemocnění nového typu koronaviru se poprvé objevil v prosinci 2019 v čínském městě Wu-chan, odkud se postupně šířil do celého světa.¹⁵ Ačkoliv

¹³ Pro účely mé práce se zaměřím pouze na podmínky a proces vyhlášení nouzového stavu.

¹⁴ čl. 5 odst. 1 zákona o bezpečnosti ČR

¹⁵ CIBULKA, Jan, KUBÁTOVÁ, Eliška. *Známá fakta o koronaviru přehledně: mapa, příznaky i léčba nákazy, která se šíří za hranicemi Číny* [online]. irozhlas.cz, 28. února 2020 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/koronavirus-cina-priznaky-lecba-mapa-wu-chan-vakcina-umrtnost-italie-prevence_2002280600_eku

symptomy nemoci zpočátku připomínaly spíše klasickou chřipku nebo nachlazení¹⁶, s nabývajícím počty infikovaných se začala nemoc lišit svými typickými příznaky jako např. ztrátou čichu či chuti, zvýšenou dušností nebo zčernalením prstů na končetinách.¹⁷ Mnozí pacienti byli hospitalizováni, kde potřebovali být kvůli oslabeným plicím a silné dušnosti připojeni na umělou plicní ventilaci, jejíž účinnost však zpochybnil Dr. Cameron Kyle-Sidell z newyorské pohotovosti.¹⁸ Mimo to vzbuzovala nemoc obavy z důvodu jejího neznámého původu,¹⁹ odborníci také nedokázali odhadnout „jak se bude vir chovat“²⁰, tj. vývoj jeho šíření, vznik možných mutací, míra vzniklé imunity po nakažení atd.

Covid se začal nekontrolovatelně šířit po celém světě, kdy přestalo být možné dohledávat jednotlivé kontakty s nakaženou osobou a kdy se počet případů nakažených a zemřelých osob rapidně zvyšoval.²¹ Proto vyhlásila 11. března 2020 WHO²² globální pandemii koronaviru.²³

V reakci na zhoršující se celosvětový vývoj pandemie dospěla vláda 12. března 2020 k závěru, že byly naplněny podmínky pro vyhlášení nouzového stavu. Vláda vydala usnesení č. 69/2020 Sb., o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru na území České republiky na dobu od 14.00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů, a to na základě čl. 5 a 6 zákona o bezpečnosti ČR.

Důvodem pro jeho vyhlášení vláda uvedla „*ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru*“, což z mého pohledu samo o sobě nepředstavuje naplnění zákonného požadavku „*nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožuje*

¹⁶ např. teplota, suchý kašel, bolest v krku a hlavy, únava

¹⁷ *Coronavirus diseases*. who.int [online]. 13. května 2021 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-covid-19>

¹⁸ DUCHARME, Jamie. *Why ventilators may not be working as well for COVID-19 patients as doctors hoped*. time.com [online]. 16. dubna 2020 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: <https://time.com/5820556/ventilators-covid-19/>

¹⁹ Její původ není vědecky potvrzený dodnes. Mezi možnými scénáři bylo i tvrzení, že byl covid úmyslně laboratorně vyvinut jako možná biologická zbraň, což později vědci vyloučili.

ANDERSEN G. Kristian a kol. *The proximal origin of SARS-CoV-2*. nature.com [online]. 17. března 2020 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: <https://www.nature.com/articles/s41591-020-0820-9>

²⁰ PLÍHALOVÁ, Markéta. *Není jisté, jak se koronavirus bude chovat v populaci. Pro hledání léků toho o něm ale víme dost, říká farmakolog* [online]. domaci.hn.cz, 13. dubna 2020 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: <https://domaci.hn.cz/c1-66749490-neni-jiste-jak-se-koronavirus-bude-chovat-v-populaci-pro-hledani-leku-toho-o-nem-ale-vime-dost-rika-farmakolog>

²¹ CIBULKA, Jan. *Mapy i grafy. Podívejte se, jak koronavirus dobyl svět*. [online]. irozhlaz.cz, 17. března 2020 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: https://www.irozhlaz.cz/veda-technologie/veda/koronavirus-sireni-kontakty-prenos-nakaza-grafy-mapa-vyvoj_2003171116_cib

²² World Health Organisation, česky Světová zdravotnická organizace

²³ *Archived: WHO Timeline - COVID-19*. who.int [online]. 27. dubna [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: <https://www.who.int/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>

životy a zdraví.“ Pouhé uvedení „ohrožení zdraví“ nedosahuje intenzity značného rozsahu požadované zákonem.²⁴ Úmysl vlády „podchytit“ situaci včas a nečekat na rozšíření infekčního onemocnění uvnitř státu je pochopitelný, nicméně uchýlí-li se vláda k natolik mimořádnému postupu, jako je vyhlášení nouzového stavu, mělo by být již ze samotného znění usnesení zřejmé, že situace je opravdu závažná a že vyhlášení nouzového stavu je důvodné. Nedostatečným vymezením důvodů vláda jenom vytvořila prostor pro pochybnosti o důvodnosti a platnosti nouzového stavu.

Dalším zákonným požadavkem je omezení doby, po kterou je možné vyhlásit trvání nouzového stavu. Vláda využila maximální dobu 30 dnů, čímž se stále pohybovala v mezích zákona, a tudíž dostála zákonnému požadavku.

Pro platné vyhlášení nouzového stavu je taktéž nezbytné přesně vymezit území, pro které se nouzový stav vyhlašuje. Vláda tímto územím vymezila celé území České republiky, což jí umožňuje čl. 2 odst. 2 zákona o bezpečnosti ČR. V tomto bodě vyvstává otázka, zda tvrzené nebezpečí skutečně hrozilo na celém území ČR, a nikoliv jen třeba v okresech, kde byla nákaza potvrzena, nicméně takové posouzení přísluší spíše epidemiologům než mně, proto považuji zákonný požadavek územního rozsahu za splněný.

Nejproblematictější se však stává posouzení, zda vláda naplnila požadavek, aby současně s vyhlášením nouzového stavu vymezila, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Ve svém usnesení vláda výslovně nevyjmenovala konkrétní práva, která se omezují, ani nestanovila konkrétní povinnosti, která se ukládají, pouze v textu odkázala na ustanovení § 5 písm. a) až e)²⁵ a § 6 krizového zákona. Ačkoliv se tím usnesení stává méně přehledným, i tak lze vymezená práva

²⁴ Tento názor podporuje i skutečnost, že k tomuto dni bylo v ČR prokazatelně nakažených koronavirem pouhých 117 osob, z toho 3 osoby byly hospitalizovány v nemocnici s těžkým průběhem onemocnění. KOMENDA, Martin a kol. *COVID-19: Přehled aktuální situace v ČR. Onemocnění aktuálně* [online]. Praha: Ministerstvo zdravotnictví ČR, 2020 [cit. 13. prosince 2021]. Dostupné z: https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19?utm_source=general&utm_medium=widget&utm_campaign=covid-19

²⁵ Těmito právy jsou a) právo na nedotknutelnost osoby a nedotknutelnost obydlí při evakuaci osoby z místa, na kterém je bezprostředně ohrožena na životě nebo zdraví, b) vlastnické a užívací právo právnických a fyzických osob k majetku (§ 29 a 31), pokud jde o nucené omezení práva vlastníka nebo uživatele z důvodu ochrany života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, které jsou ohroženy krizovou situací, přičemž je za toto omezení poskytnuta přiměřená náhrada, c) svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací, d) právo pokojně se shromažďovat ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací, e) právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění.

dostatečně určitě stanovit a nezaměnit je s jinými, požadavek transparentnosti a určitosti je proto v tomto ohledu splněn.

Méně zřejmé a určité je však stanovení rozsahu, v jakém se práva omezují a povinnosti ukládají. O rozsahu omezení práv a uložení povinností ze znění usnesení není žádná zmínka, pouze větou „jejichž konkrétní provedení stanoví vláda samostatným usnesením vlády“ je odkázáno na „nějaké“ další usnesení vlády. V tomto okamžiku, kdy je vyhlášeno usnesení vlády omezující práva a stanovující povinnosti a není zřejmé v jakém rozsahu, jsou pro adresáta nedostatečně vymezeny jeho práva a povinnosti a takové znění je pro něj neúplné. Podle přesvědčení právníka Tomáše Sokola „nemá občan povinnost dotvářet z několika právních předpisů jednu právní normu, která se jej nějakým způsobem dotýká, a to zejména ne v případě, kdy je zasahováno do jeho práv chráněných ústavou.“²⁶

K vymezení rozsahu omezení práv a rozsahu stanovení povinností totiž vydala vláda navazující usnesení²⁷, ale nestalo se tomu tak ve stejný okamžik jako vyhlášení usnesení o nouzovém stavu, které nabylo účinnosti 12. března 2020 ve 14:00 hod., nýbrž až v podvečer téhož dne. Otázkou je, zda byl naplněn zákonný požadavek plynoucí

z čl. 6 odst. 1 zákona o bezpečnosti ČR, z něhož vyplývá, že vymezení a rozsah práv a povinností musí vláda stanovit současně s vyhlášením nouzového stavu. Klíčovým se zde stává slovo „současně“.

Ústavní právník Jan Wintr považuje interpretaci pojmu „současně“ jako „téhož dne“ za přijatelné, přičemž klade důraz na skutečnost, že všechna opatření byla vyhlášena dříve, než nabyla účinnosti, tzn. žádné z opatření nenabylo účinnosti dříve než 13. března 2020.²⁸ S tímto názorem se neztotožňuje právník Tomáš Sokol, který uvádí, že pojmy „současně“ a „téhož dne“ ani běžně nepoužíváme jako synonyma, a usnesení o vyhlášení nouzového stavu považuje za nulitní.²⁹ Podle něj měla být

²⁶ SOKOL, Tomáš. *Místopředseda ČAK Tomáš Sokol: O nouzovém stavu a jeho účinnosti* [online]. advokatnidenik.cz, 23. března 2020 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/03/23/mistopredseda-cak-tomas-sokol-o-nouzovem-stavu-a-jeho-ucinnosti/>

²⁷ Celkem se jednalo o pět usnesení, které blíže specifikuji na s. 27-28.

²⁸ WINTR, Jan. *Rozbor ústavnosti a zákonnosti opatření vlády v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu z 12. března 2020* [online]. wintr.cz, 2020 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: <https://www.wintr.cz/index.php/varia>

²⁹ SOKOL, Tomáš. *Místopředseda ČAK Tomáš Sokol: O nouzovém stavu a jeho účinnosti* [online]. advokatnidenik.cz, 23. března 2020 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/03/23/mistopredseda-cak-tomas-sokol-o-nouzovem-stavu-a-jeho-ucinnosti/>

sistovaná práva jasně deklarována přímo v usnesení o vyhlášení nouzového stavu, a nikoliv v navazujících opatřeních. Svůj názor opírá o Komentář k čl. 6 odst. 1 zákona o bezpečnosti ČR³⁰: „Čl. 6 stanovuje rigidní pravidla pro vyhlášení nouzového stavu. Bez splnění náležitostí, které jsou v odst. 1. a 2 uvedeny, by vyhlášení nouzového stavu mělo být zrušeno Poslaneckou sněmovnou. Pokud se tak nestane, je možné chápat, podle autorů tohoto komentáře, od doby skončení jednání Poslanecké sněmovny o problému (co může být i nereagování na oznámení o vyhlášení stavu) vyhlášení nouzového stavu jako nulitní.“³¹

1.4 Přezkum usnesení vlády č. 69/2020 Sb., o vyhlášení nouzového stavu

Aby bylo možné určit, kdo je oprávněn k přezkumu usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu, resp. zda je vůbec takový přezkum možný, je nutné si nejdříve ujasnit, jakou formu tento právní akt představuje.

V samotném zákonu o bezpečnosti ČR není explicitně stanovena forma vyhlášení nouzového stavu, pouze v čl. 12 je uvedeno, že se rozhodnutí o nouzovém stavu zveřejňuje v hromadných sdělovacích prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon. Komentářová literatura k možnosti přezkumu vládního rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu uvádí, že „ústavní pořádek procedurálně nepředvídá přezkum vyhlášení nouzového stavu (...) a proti vyhlášení nouzového stavu nelze brojit návrhem na zrušení zákona nebo jiného předpisu, protože se o předpis přirozeně nejedná.“³² Dle navazujících úvah autorů komentáře považují po formální stránce vyhlášení nouzového stavu za opatření obecné povahy, které je sice obecně možné přezkoumávat v rámci správního soudnictví dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů³³, ale že v tomto případě se jedná o tak specifický právní akt, u něhož zákonodárce jakýkoli soudní přezkum nezamýšlel.³⁴

³⁰ MAREŠ, Miroslav, NOVÁK Daniel. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 155

³¹ SOKOL, Tomáš. *Místopředseda ČAK Tomáš Sokol: O nouzovém stavu a jeho účinnosti* [online]. advokatnidenik.cz, 23. března 2020 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/03/23/mistopredseda-cak-tomas-sokol-o-nouzovem-stavu-a-jeho-ucinnosti/>

³² RYCHETSKÝ, Pavel a kol., *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 1154

³³ dále jen „s.ř.s.“

³⁴ Tamtéž. s. 1155

Stejný přístup, jako mají autoři komentáře, zastává také ÚS, který ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. dubna 2020 odmítl stěžovatelčin názor, že předmětné usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu je opatřením obecné povahy, jelikož „nepředstavuje jednu z forem realizace veřejné správy přijatou správním orgánem“, nýbrž představuje „akt vládnutí“, který sice má normativní dopad, nicméně nepodléhá kontrole ani ze strany obecného soudnictví, ani ze strany ÚS³⁵, ale přezkoumatelný je pouze Poslaneckou sněmovnou jakožto orgánem, kterému je vláda politicky odpovědná.³⁶

Co se týče roztržičnosti úpravy, kdy vláda nejprve vyhlásila nouzový stav a až v navazujících konkrétních krizových opatřeních vymezila rozsah práv, která se omezují, a rozsah povinností, které se stanovují, podle mého názoru vládě v takovém postupu nic nebrání, avšak při zachování požadavku současného vyhlášení navazujících opatření, kde by byl rozsah stanoven. Současné vyhlášení vnímám stejně jako J. Wintr, považují proto nouzový stav za vyhlášený v souladu se zákonem. Tento názor podporuje i argumentace ÚS v bodě 29 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, kde takový postup vlády ÚS neoznačil za protiústavní. Z pohledu V. Sládečka je dokonce vhodnější, pokud vláda omezení základních práv a uložení zvláštních povinností provede jiným aktem, kdy s ohledem na vývoj situace může docházet k modifikaci omezení práv a ukládání povinností samostatným aktem, aniž by to mělo vliv na platnost vyhlášeného nouzového stavu.³⁷

V opačném případě, kdybychom dali za pravdu T. Sokolovi a považovali bychom usnesení o vyhlášení nouzového stavu za nulitní, byla by veškerá další krizová opatření vydávána na základě tohoto nulitního usnesení neplatná. Kdyby to mu tak bylo a nouzový stav by byl opravdu vyhlášen v rozporu se zákonem, disponuje Poslanecká sněmovna pravomocí zrušit vyhlášení nouzového stavu.³⁸ Jelikož Poslanecká sněmovna této možnosti nevyužila, nelze jiným způsobem zpochybnit závaznost usnesení o vyhlášení nouzového stavu.³⁹

³⁵ ÚS soud však připustil, že za specifických okolností, kdy by vyhlášení nouzového stavu představovalo rozpor se základními principy demokratického právního státu a znamenalo by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu, by soudní přezkum nebyl vyloučen.

³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 24 a bod 26

³⁷ Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka k nálezu Ústavního soudu ze dne 5. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, bod 6

³⁸ čl. 5 odst. 4 zákona o bezpečnosti ČR

³⁹ Případnou soudní kontrolu vylučuje též J. Wintr.

WINTR, Jan. *Rozbor ústavnosti a zákonnosti opatření vlády v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu z 12. března 2020* [online]. wintr.cz, 2020 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: <https://www.wintr.cz/index.php/varia>

1.5 Prodloužení nouzového stavu ze dne 12. března 2020

Vláda využila maximální možnou dobu, pro kterou je možné dle zákona o bezpečnosti ČR nařídit nouzový stav, a sice od 12. března 2020 po dobu 30 dnů, čímž měl nouzový stav skončit dnem 11. dubna 2020. Po uplynutí téměř celé doby trvání nouzového stavu však vláda usoudila, že riziko nakažení koronavirem je na území ČR stále vysoké, a proto rozhodla o prodloužení nouzového stavu. K prodloužení nouzového stavu vláda potřebuje na základě čl. 6 odst. 2 zákona o bezpečnosti ČR předchozí souhlas Poslanecké sněmovny. Ta vyslovila souhlas s prodloužením doby nouzového stavu do 30. dubna 2020 svým usnesením č. 1012 ze dne 7. dubna 2020. Vláda vydala dne 9. dubna 2020 usnesení č. 156/2020 Sb., o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, kterým prodloužila dobu nouzového stavu až do 30. dubna 2020. Současně s prodloužením nouzového stavu stanovila vláda v bodě II. *„že veškerá opatření přijatá z důvodu nouzového stavu, která jsou platná ke dni přijetí tohoto usnesení vlády, zůstávají nadále v platnosti v rozsahu, v jakém byla přijata.“* Tím došlo k nepřetržitému trvání nouzového stavu od 12. března 2020 do 30. dubna 2020 a jemu navazujících platných opatření.

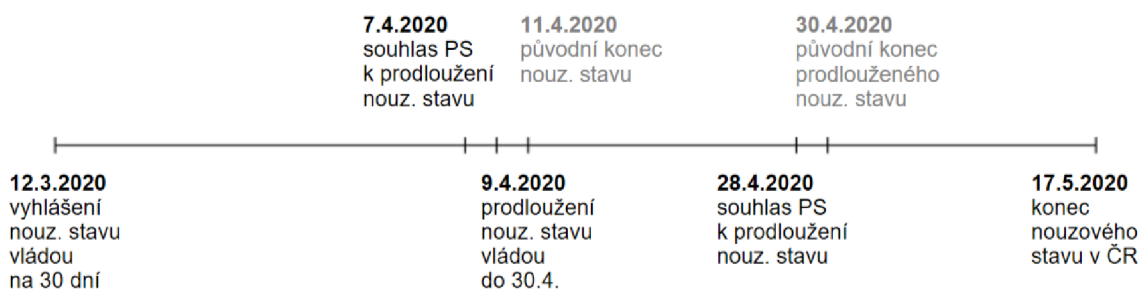
I když by se mohlo zdát, že doba 49 dnů trvání nouzového stavu a jemu navazujících omezujících opatření by mohla být schopna eliminovat riziko šíření koronaviru a odvrátit vzniklou nebezpečnou situaci na území ČR, vývoj epidemiologické situace byl dle vlády i nadále natolik nepříznivý, že se rozhodla znovu požádat Poslaneckou sněmovnu o souhlas k opětovnému prodloužení nouzového stavu. Poslanecká sněmovna vládě vyhověla a svým usnesením č. 1105 ze dne 28. dubna 2020 vyslovila souhlas s prodloužením doby nouzového stavu do 17. května 2020.

V návaznosti na udělený souhlas vydala vláda dne 30. dubna 2020, kdy měl původně končit prodloužený nouzový stav, usnesení č. 219/2020 Sb., o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, kterým prodloužila vyhlášený nouzový stav ze dne 12. března 2020, prodloužený do dne 30. dubna 2020, až do dne 17. května 2020. Současně v bodě II. svého usnesení stanovila vláda *„že veškerá opatření přijatá z důvodu nouzového stavu, která jsou platná ke dni přijetí tohoto usnesení vlády, zůstávají nadále v platnosti“* jako v předchozím usnesení o prodloužení nouzového stavu. V souhrnu trval nouzový stav na jaře r. 2020 nepřetržitě od 12. března 2020 do 17. května 2020, což činí celkem 66 dnů v režimu

mimořádné situace, během níž byl do velké míry regulován pracovní, rodinný a společenský život.

Jak z podmínek pro vyhlášení nouzového stavu stanovených zákonem vyplývá, je vláda oprávněna k takovému postupu přistoupit opravdu pouze za mimořádných okolností, které svou intenzitou vyžadují speciální režim, dle kterého se výjimečná situace vyřeší. Dle mého názoru vláda dostatečně nezohledňovala aktuální situaci a míru rizika v jednotlivých částech ČR, když k prodloužení nouzového stavu přikročila paušálně dvakrát za sebou, aniž by více zdůvodnila, v čem i nadále spatřuje intenzivní nebezpečí na celém území ČR a proč se neuchýlí k regulaci pouze na nejpostiženějších místech. Strohé odůvodnění prodloužení nouzového stavu vláda uvedla pouze „v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2“, které považují za nedostatečné, a takový postup neodůvodněného centrálního řízení mimořádné situace pokládám za snahu zjednodušit si práci s podrobnější analýzou rizik a jiných možných řešení. Avšak nelze tento postup vyčíst pouze vládě, protože kdyby nebylo Poslanecké sněmovny, která vyslovila dvakrát za sebou souhlas s prodloužením nouzového stavu, samotná vláda by poté neměla žádný jiný právní instrument, jak prodloužení nouzového stavu dosáhnout.

Pro lepší přehlednost časové posloupnosti vyhlášení a prodloužení nouzového stavu přikládám grafickou časovou osu.



2 Svoboda pohybu a pobytu

2.1 Pojem a právní úprava

Svoboda pohybu a pobytu je na vnitrostátní úrovni zakotvena v čl. 14 Listiny: „(1) Svoboda pohybu a pobytu je zaručena.“ Dle komentáře k Listině se jedná o prvek lidské důstojnosti a osobní svobody, jejímž obsahem je *právo jednotlivce o sobě svobodně rozhodovat a zvolit si vlastní životní cestu*.⁴⁰ Obsah svobody pohybu a pobytu chápe jako *právo jednotlivce bez překážek ze strany státní moci zdržovat se na daném státním území, pohybovat se po něm, kdekoli se na něm usadit a případně je i opustit*,⁴¹ souvisí tedy s právem *určovat si místo svého bytí v regionu i možnost svobodně se přemísťovat ať v místě či okolí nebo v širším teritoriu*.⁴²

Již ze znění článku je zřejmé, že se jedná o dvě samostatná práva, ačkoliv spolu v mnoha případech úzce souvisí. Svoboda pohybu vyjadřuje právo měnit svou přítomnost na území ČR nebo ČR opustit a vrátit se do ní,⁴³ vyjadřuje dynamiku, hybnost z místa na místo. Svoboda pobytu spočívá v možnosti vybrat si místo svého bydliště, změnit jej, či se rozhodnout setrvat na tomtéž místě kdekoli na území ČR. Na rozdíl od svobody pohybu je svoboda pobytu spojována se staticností.⁴⁴

Taktéž ÚS se zabýval vymezením svobody pohybu a pobytu, a to ve svém nálezu ze dne 30. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS 4/02, v němž svobodu pohybu popsal jako „*oprávnění nejen občana, ale každého pohybovat se po území České republiky vymezeném jejími státními hranicemi a navštěvovat jednotlivá místa s výjimkou těch, pro která zákon ve smyslu ustanovení čl. 14 odst. 3 Listiny stanoví omezení*.“ Dále pokračoval vymezením svobody pobytu, kterou rozumí „*oprávnění svobodně pobývat a usazovat se na kterémkoli místě v České republice, tj. oprávnění svobodně si volit bydliště uvnitř českého státu*.“

Z uvedeného vyplývá, že tato práva zaručená v čl. 14 odst. 1 jsou zaručena všem, tj. nejsou vyhrazena např. jen vlastním občanům nebo nejsou vázána na určitý věk, ale jsou garantována i cizincům či osobám bez státní příslušnosti.

⁴⁰ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005, s. 706

⁴¹ Tamtéž.

⁴² KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, s. 243-244

⁴³ WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 353

⁴⁴ MOLEK, Pavel. *Základní práva. Svazek druhý – Svoboda*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 202

Důvodem jejího zakotvení do ústavního pořádku ČR byla předchozí zkušenost s nevolnictvím ze středověku, která byla na území ČR praktikována až do druhé poloviny 18. století.⁴⁵ Institut nevolnictví fakticky popíral obě práva, neumožňoval svobodnou změnu místa pobytu a vyjadřoval fyzickou závislost nevolníka na svém pánovi, kterému obhospodařoval půdu a odváděl mu z ní poddanské dávky.

Na mezinárodní úrovni je svoboda pohybu deklarována v čl. 13 Všeobecné deklarace lidských práv, a to v téměř shodném rozsahu jako v Listině vyjma omezení pro vyhošťování cizinců. Dále je svoboda pobytu stanovena v čl. 12 a čl. 13 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech⁴⁶ a v čl. 2 Dodatkového protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.⁴⁷

Na území EU je svoboda pohybu osob jednou ze čtyř základních svobod, a to vedle svobody pohybu zboží, služeb a kapitálu. Právním základem svobody pohybu na úrovni EU je především čl. 3 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii, čl. 21 Smlouvy o fungování Evropské unie a hlavy IV a V téže smlouvy, čl. 45 Listiny základních práv Evropské unie. V oblasti sekundární normotvorby EU upravuje svobodu pohybu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), a rámcové rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy.⁴⁸

Úvodní teoretické vymezení svobody pohybu a pobytu a jejich zakotvení v právních předpisech na vnitrostátní a mezinárodní úrovni považují za nutné pro pochopení obsahu a rozsahu jejich významu, zvláště uvědomění si, že obě práva jsou stěžejním předpokladem pro výkon spousty dalších ústavně zaručených práv, jako např. při svobodné volbě povolání se jedná o výběr místa výkonu práce, při výkonu práva shromažďovacího osobní přítomnost na demonstracích, osobní účast na bohoslužbách při výkonu svobody vyznání a v neposlední řadě při výkonu práva na vzdělání se jedná o osobní přítomnost ve školních budovách a při výuce. Vše plyne

⁴⁵ HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 454

⁴⁶ dále označen pouze jako „MPOPP“

⁴⁷ dále označen pouze jako „Protokol k Úmluvě“

⁴⁸ BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 361

z přirozené potřeby člověka společensky se družít, vytvářet sociální kontakty, realizovat své potřeby, které se bez výkonu svobody pohybu a pobytu neobejdou.

2.2 Omezení svobody pohybu a pobytu

2.2.1 Omezení základních práv a svobod obecně

Základní práva a svobody jsou v obecné rovině nezadatelná, nepřevoditelná, nezczizitelná, nepromlčitelná a nezrušitelná, nicméně to nevylučuje v určitých případech možnost jejich omezení. Možnost omezení lidských práv závisí na povaze daného práva a omezeno může být několika způsoby: přímo v Listině či v Úmluvě, zákonem nebo jestliže se dostane do kolize s jiným základním právem.⁴⁹

Teorie rozlišuje tzv. absolutní práva, do nichž není připuštěna možnost legitimního zásahu za žádných okolností, dokonce ani zákonodárce nemá k dispozici žádný právní instrument, kterým by taková práva mohl omezit či rovnou zrušit.⁵⁰ Mezi ně řadíme zákaz otroctví a nucené práce (čl. 9 Listiny), zákaz mučení a krutého, nelidského a ponižujícího zacházení nebo trestu (čl. 7 odst. 2 Listiny), způsobilost k právům (čl. 5 Listiny) a v neposlední řadě svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání (čl. 15 odst. 1 Listiny). Naproti tomu relativní práva lze za určitých podmínek stanovených Listinou omezit.⁵¹ Tato práva jsou chápána jako principy, které se dostávají do vzájemné kolize nebo do kolize s určitým veřejným statkem, jako je veřejný pořádek, zdraví, bezpečnost atd., kdy v takovém případě nelze uplatnit ani jeden z těchto principů v absolutním rozsahu, ale dochází k vzájemnému poměřování kolidujících práv a uplatnění každého z nich v největší možné míře, aby vedle sebe obstála.⁵²

Dále pak čl. 4 Listiny vymezuje obecné podmínky pro omezení základních práv, mezi něž řadíme zákonný základ omezení (odst. 2): „*Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem.*“; rovnost při omezování (odst. 3): „*Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně*

⁴⁹ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 150–151

⁵⁰ Naopak tvrzení o nemožnosti omezení absolutních práv považuje Martin Madej za velmi zjednodušené a sám vnímá pojem absolutních práv v pěti významech, které ne vždy naprosto vylučují možnost jejich omezení. Nicméně pro účely mé práce se přikláním k výkladu Jany Odehnalové či Michala Bartoně a považuji absolutní práva za práva neomezitelná. Podrobněji k přístupu Martina Madeje vizte MADEJ M., *Meze základních práv v České republice*. Praha: Leges, 2018, s. 123–125

⁵¹ ODEHNALOVÁ, Jana a kol. *Ochrana lidských práv v ústavním a evropském kontextu*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2016, s. 38

⁵² BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 76

pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.“; šetření podstaty a smyslu omezovaného práva (odst. 4 věta první): *„Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.“* a zákaz zneužití omezení (odst. 4 věta druhá): *„Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“* Jedná se o obecné podmínky, které jsou společné pro všechny základní práva a stanovují tak krajní mez pro jejich omezení. Dále u mnohých jednotlivých práv pak vymezuje Listina konkrétní pravidla pro omezení, a to že musí omezení být stanoveno zákonem, sledovat legitimní cíl a musí být v demokratické společnosti nezbytné. Pokud by omezení dané podmínky nespĺňovalo, jednalo by se o protiústavní zásah do základního práva.⁵³

Jestliže dojde ke kolizi jednotlivých práv či práva a veřejného statku, postupuje se dle testu proporcionality, který sice nezmiňuje Listina ani Úmluva, ale který byl vypracován soudní judikaturou.⁵⁴ Test proporcionality posuzuje ústavnost omezení ve třech krocích, kdy je nutné postupovat krok za krokem, jak níže uvádím. Nesplnění jednoho kroku znamená překročení ústavních mezí pro omezení daného práva, a proto se jedná o jeho porušení. V takovém případě již není nutné zkoumat splnění dalších kroků. V prvním kroku se zkoumá, zda byl zvolen vhodný prostředek k dosažení určitého účelu (vhodnost), ve druhém kroku se posuzuje, zda je dána potřeba použití právě daného omezujícího prostředku (potřebnost) a poslední krok zjišťuje, zda je použitý prostředek přiměřený (proporcionalita v užším smyslu neboli přiměřenost).⁵⁵ Cílem testu proporcionality je tedy zhodnocení, jestli zvoleným omezujícím prostředkem byl minimalizován zásah do základního práva, jestli bylo zachováno maximum každého z kolidujících práv a jestli prostředkem nebyl překročen ústavní rámec možné míry omezení daného práva.

2.2.2 Omezení svobody pohybu a pobytu

Svoboda pohybu a pobytu je relativní právo, u kterého sama Listina předvídá omezení, a to za splněných podmínek stanovených v čl. 14 odst. 3 Listiny: *„(3) Tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost*

⁵³ BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 87 - 88

⁵⁴ Poprvé vymezil Ústavní soud ČR kroky testu proporcionality ve svém nálezu ze dne 12. října 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94

⁵⁵ WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. s. 26 - 27

státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody.“

Za legitimní cíle, pro které může být svoboda pohybu a pobytu omezena, uvádí Listina důvod bezpečnosti státu, udržení veřejného pořádku, ochrany zdraví nebo ochrany práv a svobod druhých a na vymezených územích též důvod ochrany přírody. Možnost omezení svobody pohybu zakotvuje z mezinárodních dokumentů taktéž Protokol k Úmluvě v čl. 2 odst. 3, absentuje zde však důvod ochrany přírody, který stanovuje pouze Listina. Aby bylo omezení svobody pohybu přípustné, musí být výše uvedené podmínky (tj. úprava zákonem, nevyhnutelnost omezení a taxativní důvod pro omezení) splněny kumulativně.

Omezení svobody pohybu je nutné odlišit od zbavení osobní svobody, ač se jednotlivé pojmy do jisté míry překrývají. Zásahy do svobody pohybu však chápeme jako zásahy o nízké intenzitě, které svým rozsahem omezení dosud nenaplnují znaky zbavení osobní svobody. Rozlišení omezení svobody pohybu a zbavení osobní svobody se však stírá za situace, jakmile dojde ke zbavení osobní svobody jednotlivce, v takovém případě jsou vždy současně naplněny i znaky omezení svobody pohybu.⁵⁶

Omezení svobody pohybu lze chápat v několika rovinách. Za omezení lze bezpochyby považovat faktické zabránění vstupu na určité území, či naopak opuštění daného území, kladením faktických překážek jako jsou barikády, zátaras, ploty apod. V právní rovině lze za omezení svobody pohybu považovat např. nutnost podání žádosti o udělení víza před vstupem na území ČR pro cizince ze zemí mimo EU nebo vyhoštění, tzn. omezením rozumíme vše, co komplikuje výkon svobody pohybu, ať už splněním právních požadavků nebo nemožností faktického výkonu svobody pohybu. Mimo uvedené příklady upravuje celá řada zákonů další omezení svobody pohybu jako např. trestní sankce zákaz pobytu, trest odnětí svobody, domácí vězení, zákaz vstupu na sportovní, kulturní a jiné společenské akce, předběžné opatření zákaz vycestování do zahraničí, vazba, zadržení, zatčení, vykázání a mnoho dalších. Každý z jednotlivých institutů na základě zákona do jisté míry omezuje právo jednotlivce se rozhodnout, kde, jak a na jak dlouho se smí pohybovat či zdržovat.

Z čl. 14 odst. 5 Listiny vyplývá, že se vyhoštění (tj. nedobrovolné opuštění území ČR po stanovenou dobu) vztahuje pouze na cizince a že vyhoštěn nemůže být občan ČR. Čl. 14 odst. 4 Listiny přímo stanovuje, že „*občan nemůže být nucen k opuštění*

⁵⁶ BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 361

své vlasti.“ Toto ustanovení částečně prolomuje implementace Rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002, o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy, do českého trestního zákoníku a trestního řádu, na jehož základě je možné předat občana ČR k trestnímu stíhání, výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření spojené s odnětím osobní svobody do jiného členského státu.

Svoboda pohybu a pobytu není právem absolutním, tudíž je možné její omezení. Listina stanovuje několik podmínek, které musí být splněny, aby nedošlo k porušení práva na svobodu pohybu a pobytu. V případě nastalého omezení je nutné zkoumat, zda důvod, pro který byla svoboda omezena, oprávněně převážil svou důležitostí v daném případě nad uplatněním svobody pohybu a pobytu, zda byly k omezení použity vhodné prostředky, zda tyto prostředky byly potřebné a zda byly také přiměřené. Všechny tyto požadavky měla vzít v potaz vláda při vydávání krizových opatření omezující svobodu pohybu a pobytu, kterým se věnuji v následujících kapitolách.

2.3 Právní akty omezující svobodu pohybu a pobytu

V boji proti šíření koronaviru využila vláda v rámci své legislativní činnosti oprávnění vydat krizová opatření na základě krizového zákona. Vedle krizových opatření umožňuje právní řád také ministerstvu zdravotnictví vydat mimořádná opatření, a to konkrétně na základě zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.⁵⁷ Konkrétním opatřením a možnostem jejich přezkumu se budu věnovat ve zbytku této kapitoly.

2.3.1 Krizová opatření vlády ČR

V případě vyhlášeného nouzového stavu opravňuje vládu k omezení svobody pohybu § 6 krizového zákona, který vyjmenovává obsáhlý výčet oprávnění vlády pro řešení mimořádné situace. Podstatným zakotveným oprávněním se pro možnost omezení svobody pohybu a pro účely mé práce stává § 6 odst. 1 písm. b): „*Vláda je oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařídit (...) zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených*

⁵⁷ dále označen pouze jako „zákon o ochraně veřejného zdraví“

místech nebo území.“ Dále je dle odst. 2 vláda oprávněna „*přijmout opatření k ochraně státních hranic, k pobytu cizinců nebo osob bez státní příslušnosti.*“

Zpočátku nepanovala shoda na právní formě krizových opatření vlády, přičemž jejich označení je klíčové pro zařazení do právního řádu a jemu navazujícímu právnímu režimu vč. možnosti přezkumu. Zákonné označení nemusí vždy odpovídat materiální povaze aktu v konkrétním případě, čehož se podle mého názoru dopustila vláda při vydávání krizových opatření. Mohlo by se zdát, že krizový zákon v § 8 stanoví formu krizového opatření zněním: „**Rozhodnutí** o krizových opatřeních uvedených v § 6 odst. 1 až 3 a v § 7 se zveřejňují v hromadných informačních prostředcích a vyhlášují se stejně jako zákon. Účinnosti nabývají okamžikem, který se v **rozhodnutí** stanoví.“ S takovou formou však nelze souhlasit hned z několika důvodů. Forma rozhodnutí znamená, že by se mělo jednat o individuální právní akt, což je v souvislosti s vydáváním krizových opatření s působností pro celou ČR naprosto vyloučené. Ústava⁵⁸ naproti tomu stanoví, že k provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat **nařízení**.⁵⁹ Jestliže by vláda vydala krizová opatření ve formě nařízení, nebyly by ani pochyby o možnosti přezkumu, protože nařízení vlády podléhá kontrole ústavnosti a zákonnosti ze strany ÚS.⁶⁰ Vláda by proto krizová opatření mohla vydávat ve formě nařízení, protože jsou obecně závazná, vydávána k provedení krizového zákona a spadají pod soudní přezkum ÚS. K této formě však vláda nepřistoupila, publikovala krizová opatření pouze ve formě usnesení, která ani z materiálního hlediska nenaplňovala znaky nařízení. Zřejmě tak učinila proto, že v režimu krizového zákona vláda vystupuje a jedná jako orgán krizového řízení⁶¹, tudíž pravomoc vlády k vydávání krizových opatření je vázána na vyhlášený nouzový stav a jejich účinnost se odvíjí od doby trvání nouzového stavu. Nelze proto jejich účinnost stanovit nebo prodloužit po době skončení trvání nouzového stavu.⁶²

Vláda jakožto kolektivní orgán musí nejdříve rozhodnout o znění plánovaného aktu interním rozhodnutím, které má sice formu usnesení, ale takové usnesení vlády je právě podkladem pro výsledné znění normativního aktu, které je následně publikováno ve Sbírce zákonů a které je právně závazné, a nikoliv ono původní

⁵⁸ Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále označena pouze jako „Ústava“)

⁵⁹ čl. 78 Ústavy

⁶⁰ čl. 95 odst. 1 Ústavy ve spojení s § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále označen pouze jako „zákon o ÚS“)

⁶¹ hlava II. díl 1 krizového zákona

⁶² JANOUSKOVÁ, Anežka a kol. *Lex COVID: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 6

usnesení, na základě kterého byl publikován samotný akt. K vyhlášení usnesení vlády ve Sbírce zákonů je vláda oprávněna pouze za splněných podmínek kladených v § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů⁶³, a sice „*pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo jestliže o jejich vyhlášení tyto orgány rozhodnou.*“ Vláda rozhodla v souladu s tímto ustanovením zveřejnit svá usnesení ve Sbírce zákonů, to však stále nevyovídá o formě normativního aktu, kterými vláda omezila základní práva. V tomto bodě je nutné zdůraznit, že právě uvedené umožnění zveřejnění usnesení vlády ve Sbírce zákonů v žádném aspektu nenaznačuje, že by se mělo jednat o právní předpis či nařízení, ale dle dikce a posloupnosti zákona o Sbírce zákonů lze dovodit, že se jedná o další akty státních orgánů vyhlášené ve Sbírce zákonů.⁶⁴

Jestliže formu krizových opatření nestanoví explicitně zákon a dle argumentace výše jsem zhodnotila, že se nejedná ani o nařízení, ani o rozhodnutí, přichází v úvahu v rámci materiálního posouzení krizových opatření ještě forma **opatření obecné povahy** dle § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.⁶⁵ Aby se mohlo jednat o opatření obecné povahy, musely by být naplněny jeho pojmové znaky – konkrétně určený předmět, obecně vymezený okruh adresátů a nesmělo by nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti. Bohužel již v prvním znaku krizová opatření neobstojí, jelikož nesplňují požadavek konkrétního předmětu regulace, tj. konkrétního případu, protože se vztahují na území celé ČR a upravují obecný předmět regulace jako např. obecný zákaz návštěv ve věznicích (a nikoliv v konkrétní věznici), zákaz vstupu cizinců na území ČR (k tomu blíže vizte níže), zákaz maloobchodního prodeje a služeb (týkajících se všech provozoven až na stanovené výjimky) atd.

K závěru, že se nejedná o opatření obecné povahy, dospěl i ÚS ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/2020 ze dne 21. dubna 2020 a na základě materiálního posouzení napadených krizových opatření⁶⁶ usoudil, že v daném případě má krizové opatření povahu **jiného právního předpisu**⁶⁷ ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a

⁶³ dále označen pouze jako „zákon o Sbírce zákonů“

⁶⁴ Usuzuji tak dle nadpisu § 1 zákona o Sbírce zákonů, který je nazván jako „Právní předpisy vyhlášené ve Sbírce zákonů“ v porovnání s nadpisem § 2, který je nazván jako „Další akty státních orgánů vyhlášené ve Sbírce zákonů“ a kde je uvedeno v písm. d) usnesení vlády.

⁶⁵ dále označen pouze jako „SR“

⁶⁶ V tomto případě se jednalo o usnesení vlády č. 122/2020 Sb. ze dne 23. března 2020, o povinnosti zastupitelstev zasedat online po dobu nouzového stavu.

⁶⁷ bod 23

ustanovení § 64 odst. 2 zákona o ÚS. Svou argumentaci o povaze krizových opatření ÚS rozšířil ve svých navazujících nálezech sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. dubna 2020 a sp. zn. Pl. ÚS 10/2020 ze dne 5. května 2020, kde vyložil pojem krizová opatření jako nejrůznější varianty právních aktů, které nemusejí mít nutně formu normativního právního aktu. Vycházel z vymezení v § 2 písm. c) krizového zákona, které definuje krizové opatření jako *organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků*, čímž uzavřel, že *pojem krizového opatření zahrnuje vše, co musí vláda činit na základě ústavního zmocnění ke zvládnutí krizové situace*,⁶⁸ ať už tak vláda přistoupí k formě opatření obecné povahy, rozhodnutí, jiného právního předpisu aj.

Co se týče možnosti soudního či jiného přezkumu krizových opatření je vždy nutné vycházet právě z právní formy, ve které bylo ono konkrétní krizové opatření vydáno. Nicméně v každém případě nic nebrání vládě, aby ona sama své krizové opatření přezkoumala a napravila vady, kterých se případně dopustila. Jelikož není zákonem stanovena jednotná právní forma krizových opatření a vláda je oficiálně vydávala ve formě usnesení, je nezbytné v případě přezkumu vycházet z materiálních znaků daného konkrétního opatření a vyhodnotit, pod jakou formu lze konkrétní regulaci subsumovat.

Jestliže by krizové opatření splňovalo znaky opatření obecné povahy, přicházel by v úvahu soudní přezkum krajským soudem dle § 101a a násl. s.ř.s. a aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy by byl každý, kdo by tvrdil, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen.

Jestliže by krizové opatření vykazovalo znaky jiného právního předpisu, jak v mnoha případech ostatně dovedl ÚS,⁶⁹ je možný přezkum ÚS dle § 64 a násl. zákona o ÚS. Aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy jsou vláda; skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů; senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti; 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; zastupitelstvo kraje; Veřejný ochránce práv; Ministerstvo vnitra, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné

⁶⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 5. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, bod 17

⁶⁹ Např. v nálezech Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 7/20, Pl. ÚS 8/20, Pl. ÚS 10/20, Pl. ÚS 13/20, Pl. ÚS 14/20

vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy; věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, jde-li o návrh na zrušení nařízení kraje nebo hlavního města Prahy; ředitel krajského úřadu, jde-li o návrh na zrušení nařízení obce; zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží. Z uvedeného výčtu je patrné, že k podání návrhu není aktivně legitimována samostatná fyzická osoba, což byl ve zmiňovaných nálezech ÚS vždy důvod pro odmítnutí návrhu na zrušení usnesení vlády o přijetí krizového opatření podle § 43 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 43 odst. 2 písm. b) zákona o ÚS pro podání návrhu osobu zjevně neoprávněnou.

Jestliže se adresátům mohl zdát postup vlády při volbě formy krizových opatření a jejich možném následnému přezkumu zmatečný, byl jejich pocit jistě ještě více podpořen v případě číslování předmětných krizových opatření. Tím, že vláda publikovala každé své usnesení o přijetí krizového opatření ve Sbírce zákonů a že každé jednotlivé usnesení mělo své číselné označení, došlo ke dvojímu číslování krizových opatření, čímž vláda adresáty ještě více zmátla.⁷⁰ Navíc každé publikované usnesení vlády mělo jednotný název „o přijetí krizového opatření“, aniž by více specifikovala oblast regulace, kterou se dané opatření zabývá. Pro lepší přehlednost v dále uvedených krizových opatření pojmenovávám usnesení dle stěžejního odvětví, které regulují.⁷¹ Nicméně pro praktické použití je dle mého názoru takový způsob číslování a zveřejňování, jaký zvolila vláda, pro své adresáty velmi chaotický.

Dne 12. března 2020 přijala vláda ČR v návaznosti na vyhlášený nouzový stav celkem 5 usnesení,⁷² která omezují práva a svobody jak občanů ČR, tak i cizinců, a která stanovují pro své adresáty mnohé povinnosti. Jednalo se o usnesení č. 197, které bylo publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 70/2020 Sb., o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic ČR, usnesení č. 198, které bylo publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 71/2020 Sb., o přijetí krizového opatření o zákazu vstupu do ČR a cestování do rizikových zemí, usnesení č. 199 publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 72/2020, o přijetí krizového opatření o zákazu pořádání kulturních, sportovních a dalších akcí

⁷⁰ Pro představu duplicitního číslování krizových opatření uvádím v následujícím odstavci obě číselná označení jednotlivých usnesení, ve zbytku práce pracuji pouze s číslováním pocházející ze Sbírky zákonů.

⁷¹ Svě názvy opírám o označení krizových opatření vládou na webových stránkách vlády. [online]. vlada.cz, [cit. 5. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/dulezite-informace/vladni-usneseni-souvisejici-s-bojem-proti-epidemii-koronaviru---rok-2020-186999/>

⁷² Jedná se o ta krizová opatření, u kterých vznikla zpočátku pochybnost, zda neměla být vyhlášena ve stejném dokumentu jako vyhlášení nouzového stavu, čemuž jsem se podrobněji věnovala v kapitole o přezkumu vyhlášení nouzového stavu.

s účastí nad 30 osob a o stravovacích službách, usnesení č. 200 publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 73/2000 Sb., o přijetí krizového opatření v mezinárodní osobní dopravě, a poslední krizové opatření bylo přijato usnesením č. 201, publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 74/2020 Sb., o přijetí krizového opatření o zákazu školní docházky na základních, středních i vysokých školách, vzdělávacích a volnočasových aktivit ve školství.

V následujících dnech vydala vláda ČR desítky dalších krizových opatření, které měly za cíl řešit nastalou krizovou situaci a předcházet dalšímu šíření koronaviru. Bez pochyby lze tvrdit, že všechna vyhlášená krizová opatření se alespoň okrajově dotýkají omezení svobody pohybu, ačkoliv se primárně pojí s jiným ústavně zaručeným právem. Opatření, které zakazuje osobní přítomnost studentů na vysokých školách, primárně souvisí s právem na vzdělání garantované v čl. 33 Listiny, současně je tím však vyjádřen zákaz vstupu do budov vysokých škol, a tudíž omezen prostor, ve kterém se adresáti zákazu mohou pohybovat. Opatření, které zakazuje vyšší účast než 30 osob na kulturních představeních nebo které vymezuje konkrétní dobu, po kterou nesmí být veřejnost přítomna v provozovnách stravovacích služeb, primárně souvisí a omezuje právo na podnikání zaručené v čl. 26 Listiny, nicméně je tím taktéž vyjádřen zákaz vstupu do takových prostor.

Pro přehlednost o stěžejních krizových opatřeních vlády přikládám tabulku, ve které jsem vybraná krizová opatření rozdělila podle okruhů záležitostí, které regulují, aby bylo zřejmé, že vláda ukládala povinnosti a regulovala situace ve všech možných odvětvích. Pro účely mé práce se však zaměřím a podrobněji zanalyzuji pouze ta opatření, která se primárně týkají omezení svobody pohybu (v tabulce v kategorii B a C), a také blíže popíšu jejich vývoj po dobu trvání nouzového stavu (tj. do 17. května 2020).

A. služby		
12. 3. 2020	č. 73/2020 Sb.	Krizové opatření o zákazu pořádání kulturních, sportovních a dalších akcí s účastí nad 30 osob, stravovací služby
	č. 74/2020 Sb.	Krizové opatření o zákazu školní docházky na základních, středních i vysokých školách, vzdělávacích a volnočasových aktivit ve školství
13. 3. 2020	č. 80/2020 Sb.	Krizové opatření, které zakazuje přítomnost veřejnosti ve vybraných provozovnách a tržištích
14. 3. 2020	č. 82/2020 Sb.	Krizové opatření o zákazu maloobchodního prodeje a služeb
31. 3. 2020	č. 143/2020 Sb.	Krizové opatření o zákazu vybírání poplatků v parkovacích zónách
1. 4. 2020	č. 144/2020 Sb.	Krizové opatření o přednostním zásobování některých firem Ministerstvem vnitra
23. 4. 2020	č. 195/2020 Sb.	Krizové opatření o zákazu maloobchodního prodeje a prodeje služeb, s účinností od 27. dubna 2020
30. 4. 2020	č. 220/2020 Sb.	Krizové opatření o zákazu školní docházky na základních, střední i vysokých školách, vzdělávacích a volnočasových aktivit ve školství, s účinností od 11. května 2020
B. cestování z a do ČR		
12. 3. 2020	č. 71/2020 Sb.	Krizové opatření o zákazu vstupu do ČR a cestování do rizikových zemí
13. 3. 2020	č. 76/2020 Sb.	Krizové opatření o zákazu vstupu cizinců a výjezdu občanů České republiky do zahraničí
23. 3. 2020	č. 128/2020 Sb.	Krizové opatření v oblasti přeshraničního zaměstnávání (pendleři)
30. 3. 2020	č. 142/2020 Sb.	Krizové opatření o prodloužení zákazu vstupu na území České republiky a povinné

		čtrnáctidenní karanténě pro všechny kdo vstoupí na naše území
6. 4. 2020	č. 150/2020 Sb.	Krizové opatření o podmínkách cestování z a do České republiky
23. 4. 2020	č. 193/2020 Sb.	Krizové opatření o zákazu vstupu na území České republiky (pravidla pro překračování státních hranic)
30. 4. 2020	č. 222/2020 Sb.	Krizové opatření o zákazu vstupu na území České republiky, s účinností od 1. května 2020 (pravidla pro překračování státních hranic)
4. 5. 2020	č. 226/2020 Sb.	Krizové opatření o zákazu vstupu na území České republiky a povinnostech při návratu pro všechny kdo vstoupí na území České republiky s účinností od 11. května
C. pohyb na území ČR		
15. 3. 2020	č. 85/2020 Sb.	Krizové opatření o zákazu volného pohybu osob
16. 3. 2020	č. 98/2020 Sb.	Krizové opatření o doporučení nevycházet osobám starším 70 let a nařízení starostům zajistit pomoc
18. 3. 2020	č. 106/2020 Sb.	Krizové opatření o používání ochranných prostředků dýchacích cest a omezení pohybu pendlerů
23. 3. 2020	č. 126/2020 Sb.	Krizové opatření o prodloužení omezeného pohybu osob a omezeného provozu orgánů veřejné moci a správních orgánů
23. 4. 2020	č. 194/2020 Sb.	Krizové opatření o omezení volného pohybu osob
30. 4. 2020	č. 223/2020 Sb.	Krizové opatření o omezení volného pohybu osob, s účinností od 11. května 2020

B. Krizová opatření vlády upravující cestování z a do ČR

Krizovým opatřením č. 71/2020 Sb., o zákazu vstupu do ČR a cestování do rizikových zemí ze dne 12. března 2020 s účinností od 14. března 2020 nařídila vláda 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.*“ Dále v bodě I.5 nařídila vláda „*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.*“ Zároveň proto bylo nutné vymezit, které oblasti se považují za rizikové.

Povinnost vymezit rizikové oblasti podle bodu I.1 a I.5 ukládá posuzované krizové opatření v bodě III.2 ministru zdravotnictví, a to sdělením uveřejněným na internetových stránkách ministerstva zdravotnictví nebo jiným vhodným způsobem. Povinnost stanovit, kdy je vstup cizinců podle bodu I.1 tohoto opatření v zájmu České republiky a kdy je možnost udělení výjimek podle bodu I.5, uložila vláda v bodě III.1.b) místopředsedovi vlády a ministru vnitra zveřejnit sdělení na internetových stránkách ministerstva vnitra nebo jiným vhodným způsobem. Zveřejnění sdělení pouze na internetových stránkách však nepřipouští zákon o Sbírce zákonů, podle jehož § 2 odst. 1 písm. f) musí být sdělení ministerstva vyhlášeno ve Sbírce zákonů. Ačkoliv jakýkoliv alternativní způsob zveřejnění sdělení není podle zákona možný, přesto zveřejnilo ministerstvo zdravotnictví výčet 15 rizikových států pouze na svých webových stránkách www.koronavirus.mzcr.cz.⁷³ Proto dle mého názoru lze provedený postup označit za protizákonný. Taktéž výčet výjimek byl ministerstvem vnitra zveřejněn pouze na webových stránkách.⁷⁴

Současně stanovený zákaz vstupu do rizikových zemí nespadá do územní působnosti vlády a územního vymezení nouzového stavu, jelikož neomezuje pohyb na

⁷³ Do rizikových oblastí zařadila vláda ke dni 15. 3. 2020 státy: Belgie, Čína, Dánsko, Francie, Írán, Itálie, Jižní Korea, Německo, Nizozemsko, Norsko, Rakousko, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko, Velká Británie. Ke dni psaní této diplomové práce původní výčet rizikových zemí na oficiálních stránkách ministerstva zdravotnictví již není dohledatelný, jelikož byla sekce s názvem „Státy světa s vysokým rizikem přenosu nákazy“ přejmenována na sekci „Seznam zemí podle míry rizika nákazy“, kde jsou informace průběžně aktualizovány. Seznam států je možné najít pouze v odvozených zdrojích, viz *Rizikové země* [online]. seznam.cz, [cit. 5. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/rizikove-zeme-93649>

⁷⁴ Ke dni psaní této diplomové práce původní výčet výjimek na oficiálních stránkách ministerstva vnitra již není dohledatelný, nicméně výčet lze najít v odvozených zdrojích, viz *Vyhlášení nouzového stavu – zákaz cestování a výjimky z něj* [online]. kurzy.cz, [cit. 5. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.kurzy.cz/zpravy/534622-vyhlaseni-nouzoveho-stavu-zakaz-cestovani-a-vyjimky-z-nej/>

území ČR, ale na území jiných států. Ministerstvo při posuzování rizikovosti vycházela z oficiálních zveřejněných dat zahraničních vlád, což především u zemí s diktátorským režimem, jako je např. Čína, nelze považovat za důvěryhodný zdroj, a proto seznam rizikových zemí nereflektuje reálnou hrozbu nakažení v zahraničí ani nepředvídatelný a dynamický vývoj epidemiologické situace. Navíc je takto formulovaný zákaz těžko kontrolovatelný a vymahatelný, jelikož občan ČR či cizinec s trvalým nebo přechodným pobytem v ČR mohl do rizikové oblasti přicestovat přes zemi, do které vstup opatřením zakázán nebyl. Z toho důvodu mám za to, že předmětné opatření svým zákazem vstupu do rizikových oblastí nesplňuje již první krok testu proporcionality, neboť se nejedná o vhodný prostředek k dosažení sledovaného legitimního cíle – vstup občana do země, kde je vysoký výskyt počtu nakažených koronavirem, nijak neohrozí veřejné zdraví v ČR.

Z výše uvedených důvodů považuji toto opatření za velmi problematické a v jistých aspektech dokonce za protizákonné.

Jestliže předchozí krizové opatření zakazovalo příjezd cizinců jen z určitých států, **krizové opatření č. 76/2020 Sb., o zákazu vstupu cizinců a výjezdu občanů České republiky do zahraničí ze dne 13. března 2020**, nařídilo s účinností od 16. března 2020 00:00 hod 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.*“ Tím vláda uzavřela hranice ČR pro všechny cizince až na stanovené výjimky.

V bodě I.2 nařídila vláda „*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.*“ Tím vláda znemožnila občanům ČR vycestování z ČR do zahraničí, tj. do všech států světa bez ohledu na případnou „rizikovost“ jako v krizovém opatření z předchozího dne.

Stejně jako v předchozím opatření i zde se stává problematickým aspektem posouzení, kdy je vstup cizinců na území ČR v jejím zájmu a za jakých podmínek může být udělena výjimka při vycestování z ČR. Povinnost posoudit zájem ČR uložila vláda v bodě II.1.b) místopředsedovi vlády a ministru vnitra, kteří měli povinnost zveřejnit sdělení na internetových stránkách ministerstva vnitra nebo jiným vhodným způsobem. Ministerstvo vnitra se opět uchýlilo ke zveřejnění svého sdělení pouze na svých internetových stránkách, aniž by rozlišovalo mezi zájmem ČR a výjimkami pro vycestování z ČR, jak je uvedeno v předmětném opatření. Sdělení bylo zveřejněno

pod názvem „výjimky z omezení cestování“ a souhrnně vymezovalo situace, na které se zákaz vstupu a zákaz vycestování nevztahuje. Ze sdělení nebylo zřejmé, jakými úvahami se ministerstvo při stanovování výjimek řídilo a zda vůbec posuzovalo, jestli udělené výjimky reflektují skutečnou potřebu vyčlenit danou skupinu z plošného zákazu vycestování. Jak jsem uvedla již výše, zveřejnění sdělení ministerstva pouze na internetových stránkách nepřipouští zákon o Sbírce zákonů, přesto ministerstvo zvolilo způsob zveřejnění opět pouze na internetu.⁷⁵

Je třeba znovu zdůraznit, že primárním účelem vyhlášení nouzového stavu a jemu navazujících krizových opatření je reakce na nastalou krizovou situaci, kterou je nutné co nejdříve jednotlivými opatřeními vyřešit a předcházet dalšímu nepříznivému vývoji. K tomuto účelu musí směřovat každé jednotlivé opatření, které taktéž musí vždy šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod.⁷⁶

Pochyby o zákonnosti a splnění potřebných požadavků vzbuzuje výše uvedené opatření č. 76/2020 Sb., které zakazuje vycestování do zahraničí všem občanům ČR a cizincům s trvalým nebo přechodným pobytem na území ČR. Krizová opatření slouží jako právní nástroj v boji proti nastalé krizové situaci a jejímu vyřešení. Nouzový stav nastal v určitém prostoru, který byl vymezen pro celé území ČR, tudíž veškerá opatření se musí týkat tohoto vymezeného území.⁷⁷

Zákaz vycestování z ČR, tj. zákaz vycestování z vymezeného prostoru nijak nesouvisí s nastalou krizovou situací a neslouží k jejímu vyřešení. Vláda proto nemá pravomoc omezovat svobodu pohybu mimo území ČR a nemá ani pro takový postup oporu v zákoně,⁷⁸ má však pravomoc nastalou krizovou situaci řešit opatřeními a omezeními s územní působností na území ČR. Stejně jako u předchozího krizového opatření nelze považovat opatření upravující zákaz pohybu mimo území ČR za schopné minimalizovat či odvrátit šíření koronaviru na území ČR. Naopak, právě vycestování osob z území ČR do zahraničí by mohlo být v určitých situacích považováno za bezpečnější než setrvání na území ČR, kde epidemiologická situace nebyla velmi příznivá. Proto by podle mě takové znění omezujícího opatření nesplňovalo první krok tetu proporcionality, který zkoumá vhodnost použitého prostředku k dosažení legitimního cíle. Plošný zákaz vycestování do zahraničí,

⁷⁵ Původní výčet výjimek již na webových stránkách ministerstva není dohledatelný.

⁷⁶ čl. 4 odst. 4 Listiny

⁷⁷ § 5 písm. c) krizového zákona

⁷⁸ KÜHN, Zdeněk a kol. *Listina základních práv a svobod: velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 688

rozhodně nebyl způsobilý prostředek k ochraně veřejného zdraví na území ČR, protože občané byli nuceni setrvat právě na tomto území.

Dané opatření je velmi problematické nejen z hlediska podmínky zákonného podkladu, ale i z hlediska potřebnosti. Plošný zákaz vycestování by jistě šel nahradit mírnějšími opatřeními, které by více respektovaly základní práva adresátů a které by tato práva omezily jen v nezbytné míře, a zároveň by nemuselo docházet k nepřímému nežádoucímu omezování dalších práv. Mírnější opatření by mohlo být např. opatření upravující podmínky pro návrat zpět do ČR nebo možnost udělení individuální výjimky. Krizová opatření mají sledovat legitimní cíl, tj. ochranu zdraví obyvatelstva na území ČR, což zákaz vycestování jednoznačně nesleduje. Tento legitimní cíl je taktéž jeden ze zákonných důvodů pro omezení lidských práv, nikoliv však pro jejich úplné vyloučení. Vyloučením mám na mysli skutečnost, že pokud jednotlivec nespadal pod udělenou výjimku stanovenou ve sdělení ministerstva, neexistoval způsob, jak se domoci udělení individuální výjimky v případě naléhavých vážných subjektivních důvodů. Tím se adresátům naprosto uzavřela možnost vycestovat za hranice ČR.

Jsem si vědoma možného a důvodného protiargumentu, že jestliže by vláda ve větší míře dovolila svým občanům vycestování do zahraničí, posléze by se stejně velmi pravděpodobně chtěli vrátit zpět na území ČR a v takovém případě už by zvýšené riziko pro epidemiologickou situaci v ČR představovali. Proto se vláda měla zaměřit spíše na úpravu podmínek při návratu na území ČR než vycestování zakázat naprosto plošně. Inspirovat se vláda mohla např. na Slovensku, kde při příjezdu na jejich území bylo nutné nastoupit povinnou karanténu v určených ubytovacích zařízeních.⁷⁹

Z doslovného znění opatření taktéž vyplývá, že opatření svými účinky působí na všechny občany ČR – tedy i na ty, kteří se na území ČR nenachází a kteří buď dlouhodobě žijí nebo dočasně pobývají v zahraničí. Regulovat pohyb občanů ČR žijících v zahraničí jistě nebylo cílem právní úpravy, nicméně při formulaci krizového opatření měla vláda dbát zvýšené pozornosti na možné důsledky zvláště s ohledem na skutečnost, že opatřením je zásadně vyloučena možnost uplatňování svobody pohybu směrem do zahraničí, pro což nemá vláda oporu v žádném právním předpise.

⁷⁹ SMATANA, Lubomír. *„Jako za komunistů.“ Překročení slovenských hranic je podmíněno placenou karanténou ve státním zařízení.* [online]. irozhlas.cz, 7. května 2020 [cit. 20. listopadu 2022]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/koronavirus-slovensko-povinna-karantena-hranice-opatreni_2005070737_wei

Při formulování konečného znění opatření vláda zřejmě ani nebrala v úvahu možný důsledek, že takovým zákazem nejenže omezí (resp. úplně vyloučí) svobodu pohybu, ale nepřímo se tím dotkne a omezí i další práva jako právo na rodinný život v případě přeshraničních rodinných vazeb nebo jako právo svobodně se sdružovat v případě přeshraničních kontaktů a aktivit a mnohé další.

Úplná nemožnost vycestování evokuje dobu komunistického režimu na území ČR v minulém století, kdy taktéž nebylo obecně možné vyjet do zahraničí. To však bylo pro režimy s obdobnou ideologií typické, ale v demokratickém právním státě, který je vystaven na respektování základních práv a svobod jednotlivců, by k takovým zásahům rozhodně docházet nemělo.

Co se týče pravomoci vlády regulovat vstup cizinců na území ČR, v úvahu by přicházela právní úprava v § 6 odst. 2 písm. b) a v § 7 písm. a) krizového zákona, kdy „*Vláda v době trvání stavu ohrožení státu je vedle opatření uvedených v § 6 odst. 1 až 3 oprávněna nařídit a) omezení vstupu na území České republiky osobám, které nejsou občany České republiky.*“ Česká republika by tedy mohla zakázat cizincům překročení vlastních státních hranic, nicméně jen za stavu ohrožení státu, který v popisovanou dobu vyhlášen nebyl. Z toho by vyplývalo, že na základě krizového zákona neměla vláda pravomoc cizincům vstup na území ČR zakázat. Vláda však vstup i přesto zakázala, proto je nutné se na danou problematiku podívat nejdříve z pohledu ústavních limitů. Garance vstupu na území cizího státu pro cizince není totiž na ústavní úrovni zakotvena. Čl. 12 MPOPP zakotvuje pouze právo vstoupit do vlastní země, a ačkoliv je v Listině garantováno právo cizinců požívat v ČR lidských práv a základních svobod zaručených Listinou⁸⁰, je tomu tak pouze pokud nejsou přiznána výslovně občanům ČR jako právě v případě práva každého občana ČR na svobodný vstup na území ČR.^{81 82}

Samotná opatření č. 71/2020 Sb., a opatření č. 76/2020 Sb., nestanovují konkrétní výjimky z opatření ani postup při stanovení rizikovosti nebo zájmu ČR ministerstvem, čímž se výsledné závazné znění a míra omezení svobody pohybu stává pro své adresáty nepředvídatelné, a ministerstvo má tak v rukou silný nástroj, jakým způsobem a do jaké míry omezí základní práva jednotlivců, aniž by pro to mělo pravomoc a oporu v zákoně, čímž může dojít až k libovůli ze strany ministerstva.

⁸⁰ čl. 42 odst. 2 Listiny

⁸¹ čl. 14 odst. 4 Listiny

⁸² KÜHN, Zdeněk a kol. *Listina základních práv a svobod: velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 689

V konečném důsledku konkrétní míru omezení svobody pohybu, resp. podmínky pro vycestování z ČR nebyly upraveny zákonem, ale rozhodlo o nich ministerstvo bez možnosti následného přezkumu úvah, které ministerstvo k finální podobě výčtu výjimek vedlo. Zveřejnění výjimek pouze na webu ministerstva je problém také z pohledu jejich dohledatelnosti s odstupem času, protože výjimky byly posléze velmi často aktualizovány, aniž by bylo zachováno původní znění a bylo tak možné znění výjimek porovnat. Vláda dokonce v navazujícím **krizovém opatření č. 128/2020 Sb., v oblasti přeshraničního zaměstnávání (pendleři) ze dne 23. března 2020**, stanovila, že výjimka z usnesení vlády č. 71/2020 Sb., a z usnesení vlády č. 76/2020 Sb., se týká pouze osob, které vycestují na dobu delší než 21 kalendářních dnů. Poukazují na to právě z toho důvodu, že v obou označených krizových opatření není žádná obdobná výjimka přímo stanovena, ale je pouze odkázáno na webové stránky ministerstva, kde již výjimky v původním znění dohledatelné nejsou. Vláda přesto v navazujícím opatření ignoruje tento fakt a upřesňuje výjimku z předchozích opatření ve svém navazujícím opatření, avšak tentokrát již přímo v textu krizového opatření. Tím se dle mého názoru právní úprava stala naprosto nepřehlednou.

Nedostatku propracovanosti právní úpravy si byla zřejmě vědoma i samotná vláda, protože vydala dne 30. března 2020 nové krizové opatření č. 142/2020 Sb., které podrobněji upravovalo podmínky cestování z a do ČR přímo ve svém znění.

Krizovým opatřením č. 142/2020 Sb., o prodloužení zákazu vstupu na území České republiky a povinné karanténě ze dne 30. března 2020, byly s účinností ode dne 31. března zrušeny body I/1 a I/5 usnesení vlády ze dne 12. března č. 71/2020 Sb., a usnesení vlády ze dne 13. března 2020 č. 76/2020 Sb. Obsahem nového krizového opatření bylo sice také nařízení zákazu vstupu na území ČR pro všechny cizince jako v předchozích dvou opatřeních, avšak nově s poněkud obsáhlými výjimkami. To stejné platí i pro opětovně stanovený zákaz vycestování z území ČR.

Do výjimek ze zákazu vstupu na území ČR pro všechny cizince spadali: „a) *pro cizince pobývající s přechodným pobytem nad 90 dnů nebo trvalým pobytem na území České republiky a nezletilé děti občanů České republiky, kteří se nacházeli mimo území České republiky před vydáním usnesení o zákazu vycestování (repatriace); b) pro občany Evropské unie a cizince s povoleným pobytem v Evropské unii, kteří tranzitují přes Českou republiku za účelem cesty domů a mají k tomuto účelu vystavenou nótu zastupitelského úřadu (průjezd a repatriace); c) pro občany Evropské unie, kteří jsou manželi občanů České republiky; d) je-li vstup těchto cizinců v zájmu*

České republiky; e) pro přeshraniční pracovníky, kteří za účelem výkonu práce překračují státní hranici s Německou spolkovou republikou nebo Rakouskou republikou na dobu delší než 21 dní, a zároveň od posledního vstupu na území České republiky uplynulo alespoň 14 dnů; f) pro přeshraniční pracovníky ve zdravotnictví, sociálních službách a integrovaném záchranném systému, kteří pravidelně za účelem výkonu práce překračují státní hranici s Německou spolkovou republikou, Rakouskou republikou, Polskou republikou nebo Slovenskou republikou; g) pro přeshraniční pracovníky, kteří pravidelně za účelem práce překračují státní hranici s Polskou republikou nebo Slovenskou republikou; h) pro pracovníky mezinárodní dopravy; i) pro pracovníky servisu kritické infrastruktury; j) pro diplomaty a úředníky mezinárodních organizací se sídlem v České republice; k) v naléhavých mimořádných situacích.“

Konečně uvedla vláda výjimky přímo v textu omezujícího opatření a neodkazovala na stanovení výjimek ministerstvem na webových stránkách jako v předchozích opatřeních, a dokonce vláda zohlednila veškeré možné přeshraniční situace a nezakázala vstup na území ČR pro všechny cizince plošně, nýbrž ve svém opatření předvídá několik nejpodstatnějších důvodů, proč by měl být přeshraniční pohyb i přes výskyt koronaviru oprávněný.

I při stanovování výjimek ze zákazu vycestování z území ČR vzala vláda v potaz důležité subjektivní důvody pro vyjetí do zahraničí „a) pro cizince, kteří chtějí opustit Českou republiku za účelem jednorázového vycestování; b) pro občany České republiky, kteří jsou držiteli pobytového oprávnění v jiné zemi a chtějí opustit Českou republiku za účelem jednorázového vycestování do této země; 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; d) pro přeshraniční pracovníky ve zdravotnictví, sociálních službách a integrovaném záchranném systému, kteří pravidelně za účelem výkonu práce překračují státní hranici s Německou spolkovou republikou, Rakouskou republikou, Polskou republikou nebo Slovenskou republikou; e) pro přeshraniční pracovníky, kteří pravidelně za účelem práce překračují státní hranici s Polskou republikou nebo Slovenskou republikou; f) pro pracovníky mezinárodní dopravy; g) pro pracovníky servisu kritické infrastruktury; h) pro diplomaty a jiné zaměstnance státu při plnění naléhavých úkolů; i) v naléhavých mimořádných situacích.“

Oceňuji, že vláda použila sebereflexi a uvědomila si, že v podstatě plošný zákaz není řešení a není v souladu s ochranou lidských práv, ačkoliv k tomu dospěla až po

14 dnech účinnosti prvních opatření omezující cestování. Konečně vláda přistoupila k využití karantény po příjezdu ze zahraničí, čímž přistoupila k vhodnějšímu prostředku k dosažení ochrany veř. zdraví na území ČR. Všechny osoby, které vstoupily na území ČR a na které se nevztahovaly uvedené výjimky, museli bezprostředně po vstupu do ČR oznámit tuto skutečnost svému praktickému lékaři, kteří byli povinni rozhodnout o karanténě těchto osob na dobu 14 dnů. Tím pádem se snížilo riziko přenosu nemoci na území ČR. Opatření podle mého názoru splňuje i druhý krok testu proporcionality, a sice potřebnost k dosažení legitimního cíle. Ochrany veřejného zdraví na území ČR po příjezdu osob ze zahraničí nebylo možné dosáhnout mírnějšími prostředky, které by do svobody pohybu zasáhly v menší intenzitě. A konečně splňuje i poslední krok testu proporcionality, tj. proporcionalitu v užším smyslu, kdy potřeba ochrany veřejného zdraví převáží nad omezením svobody pohybu.

S vývojem epidemiologické situace se i nadále vyvíjela opatření omezující svobodu pohybu s přeshraničním prvkem. **Krizovým opatřením č. 150/2020 Sb., o podmínkách cestování z a do České republiky**, které vláda přijala dne 6. dubna 2020, prodloužila vláda ve svém bodě IV. platnost usnesení vlády č. 142/2020 Sb., ze dne 30. března 2020, do 13. dubna 2020 23:59, aby na něj ode dne 14. dubna 2020 od 00:00 hod. po dobu trvání nouzového stavu navázala účinností krizového opatření č. 150/2020 Sb., které taktéž upravovalo podmínky vycestování z a do ČR vč. spousty výjimek z daného zákazu.

Zanedlouho následovalo další krizové opatření upravující podmínky cestování, tentokrát však již bez zákazu vycestování, který byl obsažen ve všech doposud vydaných opatřeních. Jednalo se o **krizové opatření č. 193/2020 Sb., o zákazu vstupu na území České republiky (pravidla pro překračování státních hranic) ze dne 23. dubna 2020**, které mj. s účinností ode dne 27. dubna 2020 zrušilo usnesení vlády č. 150/2020 Sb. ze dne 6. dubna 2020 a které opět velmi dopodrobna upravovalo výjimky ze zákazu vstupu na území ČR pro všechny cizince a podmínky nařízení povinné karantény.

Obdobnou úpravu obsahovalo i další **krizové opatření č. 222/2020 Sb., o zákazu vstupu na území České republiky, s účinností od 1. května 2020 ze dne 30. dubna 2020**, které zrušilo předchozí opatření a opět upravovalo zákaz vstupu na území ČR pro všechny cizince a podmínky nařízení povinné karantény, nikoliv však už zákaz vycestování pro občany ČR.

Vývoj právní úpravy regulující přeshraniční cestování byl zakončen **krizovým opatřením č. 226/2020 Sb., o zákazu vstupu na území České republiky a povinnostech při návratu pro všechny kdo vstoupí na území České republiky s účinností od 11. května, ze dne 4. května 2020**, které zrušilo předchozí opatření a které platilo až do konce nouzového stavu, tj. do 17. května 2020.

Krizová opatření vlády v oblasti cestování z a do ČR vykazovala zpočátku hrubé nedostatky. Mezi ně řadím v první řadě nedostatek požadavku vhodnosti zvolených prostředků, protože ty často nesměřovaly k naplnění ochrany legitimního cíle. Legitimního cíle (tj. ochrany veřejného zdraví) mohlo být dosaženo mírnějšími opatřeními, a nebylo nutné ihned regulovat mimořádnou situaci plošným zákazem vycestování a přicestování s úzkým výčtem výjimek. Dalším nedostatkem sledávám právě netransparentnost ve stanovených výjimkách, kdy vláda pověřila ministra vnitra k stanovení výjimek z platného zákazu a ke stanovení, kdy je vstup cizinců v zájmu ČR, pouze na webových stránkách. Jednak tím došlo k tomu, že výjimky nebyly obsaženy ve stejném dokumentu jako stanovený zákaz, jednak s odstupem času není možné výjimky na webu ministerstva dohledat, protože je zřejmě ministerstvo nearchivovalo, alespoň ne veřejně nebo alespoň nejsou snadno dohledatelné běžnému uživateli.

Posléze však vláda jmenované nedostatky zapracovala a v dalších krizových opatřeních již výjimky uváděla sama, a to přímo v samotném textu krizového opatření. Postupně ukládala více a více výjimek ze zákazu vstupu na území ČR a zákazu vycestování z ČR až se situace vyvinula do bodu, kdy nadále vláda nezakázala zákaz vycestování z ČR, avšak přistoupila k regulaci podmínek při příjezdu na území ČR (povinná karanténa, registrace na webu ministerstva). Ne ve všech výše zanalyzovaných opatřeních jsem uváděla celé znění opatření a výčet výjimek, protože mým cílem bylo spíše poukázat na celkový přístup vlády, a nikoliv na detailní odchylky ve znění opatření. Důležité je, že vláda při omezování svobody pohybu zohlednila požadavek potřebnosti a přiměřenosti a že monitorovala aktuální potřebu regulace. Proto v návaznosti na postupný vývoj epidemiologické situace pozměnila také znění svých opatření. To vedlo k tomu, že se krizová opatření vlády často měnila, což na druhou stranu mohlo zapříčinit stav, kdy bylo pro adresáty obtížné se v aktuálně platných opatřeních vyznat.

C. Krizová opatření vlády upravující pohyb na území ČR

Se zhoršující se epidemiologickou situací na území ČR přistoupila vláda k omezení svobody pohybu nejen v souvislosti s překročením státních hranic, ale i uvnitř ČR. Dne 15. března 2020 přijala vláda **krizové opatření č. 85/2020 Sb., o zákazu volného pohybu osob**, kdy s účinností ode dne 16. března 2020 od 00:00 hod. do dne 24. března 2020 do 6:00 hod. zakázala volný pohyb osob na území celé České republiky s výjimkou: „*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 rozvážkové služby,*
- 6. veterinární péče,*

h) pobytu v přírodě nebo parcích, i) cest zpět do místa svého bydliště, j) pohřbů.“

Z hlediska testu proporcionality bylo omezení pohybu osob jistě vhodným prostředkem jak omezit kontakt mezi lidmi, aby se snížilo riziko přenosu koronaviru. Z vyjmenovaných četných výjimek je patrné, že na rozdíl od části předchozích opatření vláda zde pečlivě zvažovala potřebu a nutnost omezení, jelikož vymezila spoustu konkrétních situací, kterých se omezení netýká, čímž nebyla svoboda pohybu adresátů naprosto vyloučena, a znění takového opatření se stalo pro své adresáty zcela jednoznačné a důsledky z něj vyplývající předvídatelné.

Po uplynutí doby účinnosti předmětného opatření zde byla však i nadále potřeba omezení sociálních kontaktů, ale namísto vydání nového či prodloužení stávajícího krizového opatření vládou regulovalo volný pohyb osob na území ČR nově ministerstvo zdravotnictví. Vláda jen svým **krizovým opatřením č. 126/2020 Sb., o prodloužení omezeného pohybu osob a omezeného provozu orgánů veřejné moci a správních orgánů ze dne 23. března 2020**, vzala na vědomí mimořádné opatření ministerstva zdravotnictví č.j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. března 2020, 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 ode dne 1. dubna 2020 do 6:00 hod. V bodě III. téhož opatření zrušila vláda s účinností ode dne 24. března 2020 od 6:00 hod. krizové opatření vlády č. 85/2020 Sb., čímž v podstatě omezení volného pohybu osob přešlo z režimu krizového zákona do režimu zákona o ochraně veřejného zdraví.⁸³ Právnímu režimu dle zákona o ochraně veřejného zdraví se budu blíže věnovat v následující kapitole.

2.3.2 Mimořádná opatření ministerstva zdravotnictví

Právní nástroj v boji proti šíření koronaviru představuje pro ministerstvo zdravotnictví vydávání mimořádných opatření na základě § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví: „*Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví (...) g) nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku,*“ v kombinaci s § 69 odst. 1 téhož zákona: „*Mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou (...) b) zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, (...) i) zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.*“

Jelikož stejně jako krizová opatření vlády zasahují a omezují základní lidská práva také mimořádná opatření ministerstva, musí k nim být přistupováno jen v nezbytném rozsahu a podle zásad přiměřenosti a subsidiarity.⁸⁴

Právní formu mimořádných opatření ministerstva zdravotnictví stanovuje § 94a zák. o ochraně veřejného zdraví, který označuje mimořádná opatření

⁸³ JANOUŠKOVÁ, Anežka a kol. *Lex COVID: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 7

⁸⁴ KRÝSA, Ivo, KRÝSOVÁ, Zdena. *Zákon o ochraně veřejného zdraví: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 153

ministerstva za opatření obecné povahy.⁸⁵ Jak jsem již rozebírala v kapitole o formě krizových opatření vlády, opatření obecné povahy lze přezkoumávat v rámci obecného soudnictví dle § 101a a násl. s.ř.s. a návrh na jeho zrušení je ke krajskému soudu oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. Návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Pasivně legitimován je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení je navrhováno, v tomto případě tedy ministerstvo zdravotnictví jakožto správní úřad příslušný k vydání opatření obecné povahy dle zák. o ochraně veřejného zdraví. Zákon však nikde nestanoví, že vydání mimořádných opatření ministerstvem je závislé na trvání vyhlášeného nouzového stavu, z čehož vyplývá, že je ministerstvo oprávněno je vydávat i po skončení nouzového stavu.⁸⁶

V souvislosti se vzniklou krizovou situací a následným vyhlášeným nouzovým stavem vydalo ministerstvo zdravotnictví desítky mimořádných opatření, které upravovaly jak čistě zdravotnické otázky,⁸⁷ tak i další oblasti běžného života jako vyčlenění prodejní doby pro seniory, omezení činnosti orgánů veřejné moci a správních orgánů či omezení maloobchodního prodeje a služeb. V rámci nouzového stavu vydávala vláda a ministerstvo zdravotnictví opatření, která se svým obsahem prakticky ztotožňovala, jak je tedy možné, že se v jednom případě jednalo o formu jiného právního předpisu a v druhém se jednalo o formu opatření obecné povahy? ÚS dospěl k závěru, že v případě mimořádných opatření ministerstva je nutné vycházet primárně z toho, jak je označuje zákon. Proto postačí, že zákon o ochraně veřejného zdraví mimořádná opatření ministerstva zdravotnictví za opatření obecné povahy přímo označuje.⁸⁸ Naproti tomu J. Wintr analogicky dovedl, že jestliže není v žádném zákoně explicitně stanovena forma krizových opatření a ty jsou velmi podobná s mimořádnými opatřeními ministerstva, které naopak zákon za opatření obecné povahy označuje, lze mít za to, že materiálně lze krizová opatření vlády posoudit taktéž jako opatření obecné povahy.⁸⁹

⁸⁵ § 94a zák. o ochraně veřejného zdraví

⁸⁶ JANOUŠKOVÁ, Anežka a kol. *Lex COVID: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 8

⁸⁷ Např. k zajištění lůžek, personálních kapacit a stanovení hygienicko-epidemiologických opatření pro potřeby zajištění akutní péče o pacienty nakažené koronavirem, nařízení zákazu návštěv pacientů, k následně lůžkové léčebně rehabilitační péče a další

⁸⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 54

⁸⁹ WINTR, Jan. *Přehled problémů a rizik spojených s nouzovým stavem a krizovými opatřeními vlády k 24. 3. 2020*. [online]. wintr.cz, 2020 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: <https://www.wintr.cz/index.php/varia>

Jelikož se v práci věnuji především opatřením omezující svobodu pohybu, zaměřím se dále pouze na mimořádné opatření ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN (volný pohyb osob na území ČR).

Mimořádným opatřením ministerstva zdravotnictví, č.j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN (volný pohyb osob na území ČR) ze dne 23. března 2020 s účinností ode dne 24. března 2020 od 6:00 hod. do dne 1. dubna 2020 do 6:00 hod. zakázalo ministerstvo zdravotnictví v bodě 1. volný pohyb osob na území celé České republiky s výjimkou: „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 rozvážkové služby,
 6. veterinární péče,
- h) pobytu v přírodě nebo parcích, i) cest zpět do místa svého bydliště, j) pohřbů.“

V bodě 2. předmětného opatření nařídilo ministerstvo zdravotnictví s účinností ode dne 24. března 2020 od 6:00 hod. do dne 1. dubna 2020 do 6:00 hod: „a) osobám pobývajícím na území České republiky omezit pohyb na veřejně dostupných místech na dobu nezbytně nutnou a pobývat v místě svého bydliště s výjimkou případů uvedených v bodu 1. písm. a) až j); b) omezit kontakty s jinými osobami na nezbytně nutnou míru, c) 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.“

Z porovnání obsahového znění uvedeného mimořádného opatření ministerstva zdravotnictví a krizového opatření vlády č. 85/2020 Sb. vyplývá, že se body 1. v obou opatřeních naprosto shodují. Nepatrný rozdíl je zřejmý ve znění druhého bodu, kdy opatření ministerstva přímo nařizuje v bodě 2. písm. c) pobývat na veřejně dostupných místech nejvýše v počtu dvou osob až na výjimky, a zachovávat při kontaktu s ostatními osobami odstup nejméně 2 metry, pokud to je možné, kdežto vláda ve svém krizovém opatření tuto povinnost nenařídila, ale pouze doporučila v bodě III. písm. b) a e). Co se týče účinnosti daného mimořádného opatření, časově přímo navazuje na krizové opatření vlády s totožným zněním, které bylo účinné do dne 24. března 2020 do 6:00 hod.

V odůvodnění mimořádného opatření bylo pouze stroze uvedeno, že *„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 rámci testu proporcionality by takové opatření s uvedeným odůvodněním podle navrhovatele v rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 14 A 41/2020 neobstálo, neboť je přesvědčen, že opatření nejsou vhodná k dosažení svého účelu, nesplňují ani požadavek nezbytnosti, ani proporcionality v užším smyslu, protože údajně dle statistik je úmrtnost na nemoc Covid-19 podstatně nižší oproti jiným nemocím či dokonce dopravním nehodám.⁹⁰ Zvláště argumentaci o porovnání úmrtí při dopravních nehodách a při infekčních nemocech považuji v této souvislosti za dost zcestnou. Nelze přeci srovnávat možné riziko úmrtí při autonehodě, kterého si přece každý účastník provozu na pozemních komunikacích je vědom a podstupuje jej de facto dobrovolně, s rizikem nakažení a potenciálního následného úmrtí na koronavirus, kterému se nelze nikdy absolutně vyhnout a osoby mu jsou vystaveny nedobrovolně v nepředvídatelných situacích. Já proto považuji omezení

⁹⁰ bod 27

sociálních kontaktů s mnohými výjimkami za efektivní způsob, jak riziku přenosu infekčního onemocnění předcházet. Nicméně do jisté míry souhlasím s tím, že odůvodnění tak masivního zásahu do svobody pohybu mělo být více podloženo konkrétními důvody, proč shledává ministerstvo právě takový způsob omezení za vhodný, přiměřený a proporcionální.

Nahrazení krizového opatření vlády mimořádným opatřením ministerstva by adresáti mohli vnímat pouze jako prodloužení omezení volného pohybu osob, jelikož znění omezení se takřka nezměnilo. Právní laici těžko rozeznají rozdíl mezi právními důsledky účinného krizového opatření vlády a účinného mimořádného opatření, nicméně takovýto postup může mít vliv na případnou náhradu škody. Zatímco v případě režimu dle § 36 odst. 1 krizového zákona nese povinnost k náhradě škody stát: *„Stát je povinen nahradit škodu způsobenou právníckým a fyzickým osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními (§ 39 odst. 5) prováděnými podle tohoto zákona. Této odpovědnosti se může stát zprostit jen tehdy, pokud se prokáže, že poškozený si způsobil škodu sám.“*; v případě režimu dle § 97 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví nese náklady vzniklé plněním povinností v ochraně veřejného zdraví osoba, které byla povinnost uložena.

Z uvedeného vyplývá, že se nejednalo jen o prodloužení omezení svobody pohybu, ale že změna právního režimu měla významný dopad pro své adresáty. Na změnu právního režimu reagoval i Městský soud v Praze ve svém rozsudku č. j. 14 A 41/2020-111 ze dne 23. dubna 2020, kde se zabýval návrhem na zrušení několika mimořádných opatření ministerstva zdravotnictví, včetně mimořádného opatření č.j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN. Soud se zabýval otázkou, že ačkoliv do jisté míry má ministerstvo pravomoc omezit základní práva, musí k tomu docházet pouze ve vztahu k situacím, které výlučně spadají pod resort ministerstva jako např. vyčlenění lůžek ve zdravotnických zařízeních, avšak rozhodně mu nepřislušelo omezit na území celého státu svobodu pohybu všech jeho obyvatel.⁹¹ Soud proto dospěl k závěru, že *„s ohledem na vyhlášení nouzového stavu byla oprávněna omezit základní práva a svobody v natolik masivní míře pouze a jen vláda a nikoli Ministerstvo zdravotnictví.“*⁹² Svou argumentaci také dále opřel o tvrzení, že vyhlášením nouzového stavu vláda přepnula na jiný právní režim, v němž pravomoc přijmout krizová opatření náležela pouze vládě, tudíž mělo být postupováno podle krizové zákona a nikoliv podle

⁹¹ Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020-111, bod 156

⁹² Tamtéž, bod 146

zákona o ochraně veřejného zdraví. Soud proto návrhu navrhovatele vyhověl a napadené mimořádné opatření ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN na základě § 101d odst. 2 s.ř.s. pro nezákonnost zrušil.

Ministerstvo však proti rozsudku Městského soudu v Praze podalo kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, který citovaný rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.⁹³ NSS nesouhlasil se závěry městského soudu ohledně nezákonnosti mimořádných opatření, protože dle jeho názoru žádný zákon neobsahuje omezení, pozastavení či snad možnost atrakce pravomocí ministerstva, které mu svěřuje zákon o ochraně veřejného zdraví, tudíž vydávání opatření podle krizového zákona a podle zákona o ochraně veřejného zdraví mohou být vydávána paralelně vedle sebe, protože mezi nimi neexistuje vztah speciality.

Mimořádné opatření ministerstva zdravotnictví o omezení svobody pohybu ze dne 23. března 2020 bylo nahrazeno **mimořádným opatřením ze dne 30. března 2020, č. j. MZDR 12745/2020-4/MIN/KAN**, kterým s účinností ode dne 1. dubna 2020 od 6:00 hod. do dne 11. dubna 2020 do 6:00 hod. ministerstvo zakázalo volný pohyb osob na území celé České republiky s mnohými výjimkami. Ministerstvo konečně přistoupilo k podrobnější analýze aktuální situace v odůvodnění daného opatření, čímž lépe podložila důvodnost nařízeného omezení svobody pohybu: *„Mimořádné opatření je vydáno v souvislosti s nepříznivým vývojem epidemiologické situace ve výskytu onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem s označením SARS-CoV-2 v Evropě. Vzhledem k aktuálnímu šíření onemocnění COVID-19 na území České republiky, stejně jako na území většiny států světa, je nezbytné zamezit dalšímu šíření onemocnění COVID-19, které Světová zdravotnická organizace prohlásila 11. března 2020 za pandemii. Od 1. března 2020, kdy bylo poprvé prokázáno onemocnění COVID-19 u pacienta na území České republiky, došlo dosud k nárůstu počtu případů na 2 657 (ke dni 28. března 2020). Denní nárůst počtu pacientů s nově prokázaným onemocněním COVID-19 v posledních dnech přesahuje 200 (25. března - 291, 26. března - 259, 27. března - 373, 28. března - 262). Toto opatření je jedním z důležitých předpokladů zamezení šíření onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2 na území České republiky. Koronavirus se přenáší z člověka na člověka po úzkém kontaktu. Jedná se o tzv. kapénkovou infekci, která je*

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2021, č. j. 6 As 114/2020-63

přenášena vzduchem. Zasahuje nejčastěji sliznice horních a dolních dýchacích cest a spojivky. Inkubační doba je cca dva až čtrnáct dní. Nejčastějšími cestami, kudy vnikají viry do lidského těla, jsou sliznice, tedy ústa, nos a také oči. Tato místa pro viry představují otevřenou bránu. Cílem tohoto opatření je omezení volného pohybu osob a kontaktů s jinými osobami, tak aby se v největší možné míře zamezilo komunitnímu přenosu onemocnění COVID-19.“

Uvedené mimořádné opatření bylo zrušeno **mimořádným opatřením ministerstva zdravotnictví ze dne 6. dubna 2020, č. j. MZDR 15190/2020-4/MIN/KAN**, v jehož odůvodnění ještě více ministerstvo opodstatnilo nutnost nařízeného omezení. Celé znění v tomto případě již neuvádím, ale rozhodně stojí za zmínku výčet sportů, které ministerstvo výslovně umožnilo, jednalo se o běh, chůzi, cyklistiku, gymnastiku, venkovnímu bruslení, na ledě i na kolečkových bruslích, a skateboardingu, jízdě na koni, golfu s nejvýše dvěma osobami ve skupině hráčů (ve flightu), tenisu, stolnímu tenisu, badmintonu, volejbalu, včetně plážového, a nohejbalu, vždy s nejvýše dvěma hráči na každé straně hřiště, lyžování a snowboardingu, vodním sportům, jako je jachting, kanoistika, veslování a windsurfing, při nejvýše dvou osobách v lodi, sportovní střelbě, bojovým, silovým a úpolovým sportům, sportovnímu letectví, a to na venkovních sportovištích. Je zřejmé, že ministerstvo s postupem času mělo stále větší (a správnou) tendenci pečlivě zvažovat rozsah omezení a její nezbytnost pro naplnění legitimního cíle, totiž ochrany veřejného zdraví.

Vývoj mimořádných opatření zakazujících volný pohyb osob s blíže určenými výjimkami pokračoval **mimořádným opatřením ministerstva zdravotnictví ze dne 10. dubna 2020, č. j. MZDR 15190/2020-5/MIN/KAN**, které s účinností ode dne 11. dubna 2020 od 0:00 hod. zrušilo mimořádné opatření ze dne 6. dubna 2020 č. j. MZDR 15190/2020-4/MIN/KAN. Poslední novelizací mimořádných opatření v oblasti zákazu volného pohybu osob ministerstvem zdravotnictví bylo **mimořádné opatření č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN ze dne 15. dubna 2020**, které s účinností ode dne 20. dubna 2020 od 0:00 hod zrušilo mimořádné opatření ze dne 10. dubna 2020. Posléze **mimořádným opatřením č.j. MZDR 17606/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. dubna 2020** zrušilo ministerstvo mimořádné opatření č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN ze dne 15. dubna 2020 s odůvodněním, že vzhledem k rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. dubna 2020, č. j. 14 A 41/2020 rozhodla vláda tak, že dne 23. dubna 2020 přijala obsahově obdobné krizové opatření č. 194/2020 Sb., a proto rozhodlo ministerstvo zdravotnictví

neprodleně o zrušení mimořádného opatření ze dne 15. dubna 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN, čímž se právní úprava regulující volný pohyb dostala opět do režimu krizového zákona.

Krizovým opatřením vlády č. 194/2020 Sb., ze dne 23. dubna 2020 navázala vláda na předchozí opatření ministerstva zdravotnictví a nařídila s účinností od 24. dubna 2020 podrobné omezující podmínky pro pobyt na veřejně dostupných místech, svatbách, bohoslužbách a venkovních sportovištích. Následným **krizových opatřením č. 223/2020 Sb., ze dne 30. dubna 2020** byly s účinností ode dne 11. května 2020 od 00:00 hod. nařízeny obdobná pravidla jako v předchozím opatření. Omezení volného pohybu osob podle krizového zákona byla účinná až do skončení nouzového stavu, tj. do 17. května 2020.

Ačkoliv ministerstvo zdravotnictví upravovalo obsahově stejné oblasti jako vláda ve svých krizových opatření, každé z opatření se řídí jiným zákonem a následným jiným právním režimem (např. v oblasti možnosti přezkumu či náhrady škody). Vyvstává otázka, kdy měla být situace regulována podle krizového zákona a kdy podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle chaotického postupu vlády a ministerstva zdravotnictví, kdy nejdříve vše probíhalo v režimu krizového zákona, poté přešlo do režimu zákona o ochraně veřejného zdraví a poté po intervenci Městského soudu v Praze přešlo opět do režimu krizového zákona, to na mě působí dojmem, že ani sama vláda s ministerstvem neměly jasno, jaký je vztah těchto dvou zákonů. Pravdou je, že zákony tuto otázku nezodpovídají, jediný zřejmý rozdíl spočívá v možné (ne)závislosti na trvání nouzového stavu.

Vztah krizového zákona a zákona o ochraně veřejného zdraví ujasnil až NSS v bodech 129 – 150 svého rozhodnutí č.j. 6 As 114/2020-68 ze dne 26. února 2021. Z rozhodnutí vyplývá, že mezi zákony neexistuje žádný vztah speciality a že ani vyhlášením nouzového stavu nepřechází pravomoc regulovat mimořádnou situaci na výlučně jeden orgán (ať už na vládu či na ministerstvo). NSS je přesvědčen, že regulace podle obou zákonů může existovat souběžně vedle sebe. Za rozhodné přitom nepovažuje okamžik vyhlášení nouzového stavu, ale zda omezení, jaká byla přijata prostřednictvím mimořádných opatření, může ministerstvo vůbec přijmout jako opatření obecné povahy dle § 69 zák. o ochraně veřejného zdraví.

Závěr

Cílem diplomové práce na téma „*Posouzení legality vyhlášení nouzového stavu na jaře r. 2020 se zaměřením na opatření týkající se omezení svobody pohybu*“ bylo zhodnotit legalitu nouzového stavu, jemu navazujících opatření omezující svobodu pohybu a postup při jejich vydávání.

V první kapitole jsem vymezila pojem nouzový stav, kde jsem nejdříve přiblížila historii nouzových stavů na území ČR pro pochopení výjimečnosti využití tohoto institutu. Navázala jsem právním zakotvením a zákonnými podmínkami pro jeho vyhlášení a porovnála jsem je s vyhlášením nouzového stavu ze dne 12. března 2020. Mám za to, že ačkoliv vláda nevyhlásila přímo v usnesení o vyhlášení nouzového stavu konkrétní práva, která se omezují, a konkrétní povinnosti, které se nařizují, ale učinila tak až o pár hodin později v navazujících usneseních, nepochybila tím, i když se objevovaly názory, že by vyhlášený nouzový stav mohl být nulitní.

V obecné rovině není možný věcný přezkum usnesení o vyhlášení nouzového stavu, avšak Poslanecká sněmovna disponuje pravomocí zrušení nouzového stavu před uplynutím jeho stanovené doby. Jelikož k takovému postupu Poslanecká sněmovna nepřistoupila a vyhlášení nouzového stavu nepředstavovalo rozpor se základními principy demokratického právního státu, při němž by přicházel v úvahu soudní přezkum, nelze jiným způsobem zpochybnit legalitu vyhlášení nouzového stavu. Vláda vyhlásila nouzový stav v době celosvětové pandemie koronaviru, stanovila určitou dobu a určité území, na které se nouzový stav vztahoval, čímž vláda dodržela zákonné požadavky pro platné vyhlášení nouzového stavu. V souladu se zákonem postupovala vláda také v případech opakovaného prodloužení nouzového stavu v celkovém trvání do 17. května 2020.

Aby vláda mohla efektivně zamezit šíření koronaviru ve společnosti, a mohla tím chránit zdraví všech osob, musela se uchýlit k vydávání opatření, která do značné míry omezovala dosavadní běžný život. Právě možnostem a podmínkám omezování lidských práv jsem se věnovala ve druhé kapitole, především pak omezování svobody pohybu. Pro omezení svobody pohybu má vláda oporu v čl. 14 odst. 3 Listiny, jestliže je to nevyhnutelné pro ochranu zdraví, což ochrana před šířením infekčního onemocnění zvané Covid-19 nepochybně nevyhnutelná byla. Krizový zákon dává vládě k dispozici možnost vydat krizová opatření, aby eliminovala riziko přenosu nemoci. Krizovými opatřeními vláda omezovala lidská práva a svobody za účelem

ochrany zdraví. K tomu, aby se jednalo o zákonné omezení svobody pohybu, musely být naplněny kroky testu proporcionality, a sice vhodnost zvoleného opatření, potřebnost a přiměřenost v porovnání se sledovaným cílem, tj. ochranou zdraví.

Vláda se uchýlila v průběhu trvání nouzového stavu k vydání několika desítkám krizových opatření v různých oblastech života. Já jsem část z nich uvedla v tabulce podle okruhu záležitostí, které upravovaly, a blíže jsem se ve své práci dále zaměřila pouze na ta krizová opatření, která primárně omezovala svobodu pohybu. Základním problémem se ukázala nejasnost v tom, jakou formu měla krizová opatření vlády. Přitom právě určení formy je stěžejní pro možný následný přezkum. Nejasně stanovená forma vedla k situaci, kdy pro adresáty opatření bylo v podstatě nemožné se účinně bránit, jelikož nesplnili procesní podmínku pro řízení (aktivní legitimaci). ÚS totiž v několika svých nálezech dovedl, že předmětná krizová opatření mají formu jiného právního předpisu, k jehož návrhu na zrušení není samostatná fyzická osoba aktivně legitimována. To zapříčinilo situaci, že se k věcnému přezkumu ÚS ani nedostal a odmítl návrhy na zrušení krizových opatření pro nedostatek aktivní legitimace.

V případě krizových opatření regulující cestování z a do ČR podle mého názoru ne vždy vláda dostala požadavku proporcionality. Zejména ze začátku u zákazu vycestování z ČR nebyla vláda schopna odůvodnit, proč je plošný zákaz vhodným řešením a proč by nepostačovalo mírnější opatření (např. karanténa po příjezdu ze zahraničí). S vývojem epidemiologické situace se ale vláda poučila a s každým dalším krizovým opatřením vymezila více výjimek, kterých se plošný zákaz netýkal. Tím dala vláda konečně najevo, že zvažovala nutnou míru omezení svobody pohybu k dosažení ochrany veřejného zdraví.

Vedle krizových opatření vlády vydávaných na základě krizového zákona mohlo zamezit šíření koronaviru i ministerstvo zdravotnictví svými mimořádnými opatřeními vydávanými na základě zákona o ochraně veřejného zdraví. Jedná se o opatření obecné povahy, která obsahově upravovala stejné oblasti života jako krizová opatření vlády a která by měla taktéž splňovat test proporcionality. Znatelným rozdílem však byla možnost přezkumu, protože díky explicitně stanovené formě mohla návrh na zrušení mimořádného opatření ministerstva zdravotnictví podat i samotná fyzická osoba podle s.ř.s. Nicméně i přesto nebyla obrana proti opatřením vždy účinná, protože opatření se v reakci na aktuální situaci často měnila, tudíž mnohdy než soud o návrhu na zrušení rozhodl, opatření již pozbývalo účinnosti, a tak soud rozhodl

o odmítnutí návrhu pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení.

Zpočátku ministerstvo odůvodnění potřebnosti vydání mimořádného opatření omezující volný pohyb osob velmi odbyla s pouhým odkazem na „*nepříznivý vývoj epidemiologické situace ve výskytu onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem s označením SARS-CoV-2 v ČR.*“ Naštěstí ministerstvo záhy pochopilo, že nelze tak zásadní omezení svobody pohybu jako bylo nařízení zákazu volného pohybu osob v odůvodnění zobecňovat, ale že je nutné analyzovat aktuální situaci a míru rizika nakažení a že je nutné pečlivě zvažovat, do jaké míry je potřebné dané právo omezit a tyto úvahy také zveřejnit.

I když vláda a ministerstvo mohly postupovat podle svého nejlepšího svědomí, nemělo podle mého názoru docházet k chaotickému publikování účinných opatření, nepředvídatelnosti stanovených výjimek, nepřehlednosti v aktuálně platných opatření, nedostatečné komunikaci s veřejností a nejistotě, jak dlouho bude takový režim platit, a to i s ohledem na skutečnost, že disponují širokým zázemím s odborníky v oblasti epidemiologie, imunologie, práva a mnohými dalšími.

Cílem práce rozhodně nebylo zlehčovat epidemiologickou situace po vypuknutí celosvětové pandemie koronaviru, ani zlehčovat závažnost onemocnění či rizika nakažení. Cílem bylo poukázat na chyby hlavních představitelů státu, kteří se právní regulací snažili o zamezení šíření koronaviru. Ačkoliv zásah státu byl nutný, jednoznačně by si žádný státní orgán neměl zvykat na tento mimořádný postup jako na běžný postup, při kterém dochází v tak masivní míře k omezování lidských práv a svobod. A to i vzhledem k tomu, že ke dni psaní této diplomové práce se koronavirus v populaci stále vyskytuje, kde ani po necelých třech letech od prvního případu a očkování se nepodařilo nemoc naprosto vymýtit. Koronavirus se postupně stal běžnou součástí našich životů, a nám proto nezbude nic jiného než se s ním naučit žít bez neustálých zásahů ze strany státu, protože takový postup by byl z dlouhodobého hlediska neúnosný.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

- BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, 608 s.
- KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, 815 s.
- MADEJ, Martin. *Meze základních práv v České republice*. Praha: Leges, 2018, 240 s.
- MOLEK, Pavel. *Základní práva. Svazek druhý – Svoboda*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 656 s.
- ODEHNALOVÁ, Jana a kol. *Ochrana lidských práv v ústavním a evropském kontextu*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2016, 345 s.
- WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, 305 s.

Komentáře

- HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 1413 s.
- JANOUŠKOVÁ, Anežka a kol. *Lex COVID: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, 228 s.
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005, 1019 s.
- KRÝSA, Ivo, KRÝSOVÁ, Zdena. *Zákon o ochraně veřejného zdraví: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 300 s.
- KÜHN, Zdeněk. *Listina základních práv a svobod: velký komentář*. Praha: Leges, 2022, 1664 s.
- MAREŠ, Miroslav, NOVÁK Daniel. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 236 s.
- RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 1224 s.
- WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 931 s.

Soudní rozhodnutí

- Nález Ústavního soudu ze dne 12. října 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94
- Nález Ústavního soudu ze dne 30. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS 4/02
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 13/20
- Nález Ústavního soudu ze dne 9. června 2020, sp. zn. Pl. ÚS 14/20
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. dubna 2020, sp. zn. 14 A 41/2020
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2021, sp. zn. 6 As 114/2020

Internetové zdroje

- ANDERSEN G. Kristian a kol. *The proximal origin of SARS-CoV-2*. nature.com [online]. 17. března 2020 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: <https://www.nature.com/articles/s41591-020-0820-9>
- Archived: WHO Timeline - COVID-19. who.int [online]. 27. dubna [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: <https://www.who.int/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>
- CIBULKA, Jan. *Mapy i grafy. Podívejte se, jak koronavirus dobyl svět*. [online]. irozhlas.cz, 17. března 2020 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/veda-technologie/veda/koronavirus-sireni-kontakty-prenos-nakaza-grafy-mapa-vyvoj_2003171116_cib
- CIBULKA, Jan, KUBÁTOVÁ, Eliška. *Známá fakta o koronaviru přehledně: mapa, příznaky i léčba nákazy, která se šíří za hranicemi Číny* [online]. irozhlas.cz, 28. února 2020 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/koronavirus-cina-priznaky-lecba-mapa-wu-chan-vakcina-umrtnost-italie-prevence_2002280600_eku
- *Coronavirus diseases*. who.int [online]. 13. května 2021 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-covid-19>
- DUCHARME, Jamie. *Why ventilators may not be working as well for COVID-19 patients as doctors hoped*. time.com [online]. 16. dubna 2020 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: <https://time.com/5820556/ventilators-covid-19/>
- KOMENDA, Martin a kol. *COVID-19: Přehled aktuální situace v ČR. Onemocnění aktuálně* [online]. Praha: Ministerstvo zdravotnictví ČR, 2020 [cit. 13. prosince 2021]. Dostupné z: https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19?utm_source=general&utm_medium=widget&utm_campaign=covid-19
- PLÍHALOVÁ, Markéta. *Není jisté, jak se koronavirus bude chovat v populaci. Pro hledání léků toho o něm ale víme dost, říká farmakolog* [online].

- domaci.hn.cz, 13. dubna 2020 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: <https://domaci.hn.cz/c1-66749490-neni-jiste-jak-se-koronavirus-bude-chovat-v-populaci-pro-hledani-leku-toho-o-nem-ale-vime-dost-rika-farmakolog>
- Rizikové země [online]. seznam.cz, [cit. 5. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/rizikove-zeme-93649>
 - SMATANA, Ľubomír. „Jako za komunistů.“ Překročení slovenských hranic je podmíněno placenou karanténou ve státním zařízení. [online]. irozhlas.cz, 7. května 2020 [cit. 20. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/koronavirus-slovensko-povinna-karantena-hranice-opatreni-2005070737-wei>
 - SOKOL, Tomáš. Místopředseda ČAK Tomáš Sokol: O nouzovém stavu a jeho účinnosti [online]. advokatnidenik.cz, 23. března 2020 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/03/23/mistopredseda-cak-tomas-sokol-o-nouzovem-stavu-a-jeho-ucinnosti/>
 - Vyhlášení nouzového stavu – zákaz cestování a výjimky z něj [online]. kurzy.cz, [cit. 5. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.kurzy.cz/zpravy/534622-vyhlaseni-nouzoveho-stavu-zakaz-cestovani-a-vyjimky-z-nej/>
 - WINTR, Jan. Přehled problémů a rizik spojených s nouzovým stavem a krizovými opatřeními vlády k 24. 3. 2020) [online]. wintr.cz, 2020 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: <https://www.wintr.cz/index.php/varia>
 - WINTR, Jan. Rozbor ústavnosti a zákonnosti opatření vlády v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu z 12. března 2020 [online]. wintr.cz, 2020 [cit. 12. prosince 2021]. Dostupné z: <https://www.wintr.cz/index.php/varia>

Právní předpisy

- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech
- Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb. m. s., o Smlouvě o přistoupení ČR a dalších států k EU
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 111/2009 Sb. m. s., o sjednání Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)
- Rámcové rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy
- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Akty vlády

- Rozhodnutí předsedy vlády č. 373/2002 Sb., ze dne 12. srpna 2002 o vyhlášení nouzového stavu pro území hlavního města Prahy, Středočeského kraje, Jihočeského kraje, Plzeňského kraje a Karlovarského kraje
- Rozhodnutí předsedy vlády č. 374/2002 Sb., ze dne 13. srpna 2002, o vyhlášení nouzového stavu pro území Ústeckého kraje
- Rozhodnutí vlády č. 383/2002 Sb., ze dne 16. srpna, o zrušení nouzového stavu pro území Karlovarského kraje
- Rozhodnutí vlády České republiky č. 385/2002 Sb., ze dne 21. srpna 2002, o prodloužení nouzového stavu pro území hlavního města Prahy, Středočeského kraje, Jihočeského kraje, Plzeňského kraje a Ústeckého kraje
- Rozhodnutí vlády č. 121/2006 Sb., ze dne 2. dubna 2006, o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Středočeského kraje,

Ústeckého kraje, Pardubického kraje, Jihomoravského kraje, Olomouckého kraje a Zlínského kraje

- Rozhodnutí vlády č. 126/2006 Sb., ze dne 5. dubna 2006, o prodloužení nouzového stavu
- Rozhodnutí vlády č. 11/2007 Sb., ze dne 24. ledna 2007, o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Plzeňského kraje, Karlovarského kraje, kraje Vysočina, kraje Libereckého, v rámci kraje Královéhradeckého pro okresy Trutnov, Náchod, Jičín, v rámci kraje Moravskoslezského pro okres Bruntál a v rámci kraje Středočeského pro okresy Benešov, Příbram, Kutná Hora a Kolín
- Rozhodnutí vlády č. 140/2013 Sb., ze dne 2. června 2013, o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Plzeňského kraje, Středočeského kraje, Libereckého kraje, Královéhradeckého kraje, Ústeckého kraje a hlavního města Prahy
- Rozhodnutí vlády České republiky č. 148/2013 Sb., ze dne 12. června 2013, o zrušení nouzového stavu pro území Libereckého kraje
- Rozhodnutí vlády České republiky č. 171/2013 Sb., ze dne 19. června 2013, o zrušení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Plzeňského kraje a pro území hlavního města Prahy
- Rozhodnutí vlády České republiky č. 172/2013 Sb., ze dne 19. června 2013, o zrušení nouzového stavu pro území Ústeckého kraje, Středočeského kraje a Královéhradeckého kraje
- Usnesení vlády č. 69/2020 Sb. ze dne 12. března 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
- Usnesení vlády č. 70/2020 Sb. ze dne 12. března 2020, o dočasném zavedení ochrany vnitřních hranic ČR
- Usnesení vlády č. 71/2020 Sb. ze dne 12. března 2020, o přijetí krizového opatření
- Usnesení vlády č. 72/2020 Sb. ze dne 12. března 2020, o přijetí krizového opatření

- Usnesení vlády č. 73/2020 Sb. ze dne 12. března 2020, o přijetí krizového opatření
- Usnesení vlády č. 74/2020 Sb. ze dne 12. března 2020, o přijetí krizového opatření
- Usnesení vlády č. 76/2020 Sb. ze dne 13. března 2020, o přijetí krizového opatření
- Usnesení vlády č. 85/2020 Sb. ze dne 15. března 2020, o přijetí krizového opatření
- Usnesení vlády č. 126/2020 Sb. ze dne 23. března 2020, o přijetí krizového opatření
- Usnesení vlády č. 128/2020 Sb. ze dne 23. března 2020, o přijetí krizového opatření
- Usnesení vlády č. 142/2020 Sb. ze dne 30. března 2020, o přijetí krizového opatření
- Usnesení vlády č. 71/2020 Sb. ze dne 12. března 2020, o přijetí krizového opatření
- Usnesení vlády č. 150/2020 Sb. ze dne 6. dubna 2020, o přijetí krizového opatření
- Usnesení vlády č. 156/2020 Sb. ze dne 9. dubna 2020, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2
- Usnesení vlády č. 193/2020 Sb. ze dne 23. dubna 2020, o přijetí krizového opatření
- Usnesení vlády č. 194/2020 Sb. ze dne 23. dubna 2020, o přijetí krizového opatření
- Usnesení vlády č. 219/2020 Sb. ze dne 30. dubna 2020, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2
- Usnesení vlády č. 222/2020 Sb. ze dne 30. dubna 2020, o přijetí krizového opatření
- Usnesení vlády č. 223/2020 Sb. ze dne 30. dubna 2020, o přijetí krizového opatření
- Usnesení vlády č. 226/2020 Sb. ze dne 4. května 2020, o přijetí krizového opatření

Akty ministerstva zdravotnictví

- Mimořádné opatření ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN (volný pohyb osob na území ČR)
- Mimořádné opatření ze dne 30. března 2020, č. j. MZDR 12745/2020-4/MIN/KAN
- Mimořádné opatření ministerstva zdravotnictví ze dne 6. dubna 2020, č. j. MZDR 15190/2020-4/MIN/KAN
- Mimořádné opatření ministerstva zdravotnictví ze dne 10. dubna 2020, č. j. MZDR 15190/2020-5/MIN/KAN
- Mimořádné opatření ministerstva zdravotnictví ze dne 15. dubna 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN
- Mimořádné opatření ministerstva zdravotnictví ze dne 23. dubna 2020, č. j. MZDR 17606/2020-1/MIN/KAN

Anotace

Diplomová práce na téma „*Posouzení legality vyhlášení nouzového stavu na jaře r. 2020 se zaměřením na opatření týkající se omezení svobody pohybu*“ se zabývá postupem vlády při zmírnění dopadů celosvětové pandemie koronaviru na jaře roku 2020. První část práce je zaměřena na pojem nouzového stavu a jemu navazujícímu právnímu režimu, včetně kritického pohledu na způsob vyhlášení a prodloužení nouzového stavu vládou ve sledované době. Další část práce se věnuje svobodě pohybu, která byla do velké míry ve snaze zamezit šíření koronaviru omezena krizovými opatřeními vlády a mimořádnými opatřeními ministerstva zdravotnictví. Poslední část práce analyzuje vybraná omezující opatření. Cílem práce je zhodnotit legalitu omezujících opatření a postup při jejich vydávání.

Summary

The master's thesis titled "*Assessment of the legality of the declaration of a state of emergency in spring 2020 with a focus on measures relating to the restriction of freedom of movement*" deals with the government's approach to mitigating the impact of the global coronavirus pandemic in spring 2020. The first part of the thesis focuses on the concept of a state of emergency and the related legal regime, including a critical look at the way the government declared and extended the state of emergency during the period under review. The next part of the thesis focuses on freedom of movement, which has been largely restricted by the government's emergency measures and the Ministry of Health's emergency measures in an effort to prevent the spread of coronavirus. The last part of the thesis analyses selected restrictive measures. The aim of the thesis is to assess the legality of the restrictive measures and the procedure for issuing them.

Klíčová slova

nouzový stav – krizová situace – koronavirus – omezení lidských práv – krizová opatření – usnesení vlády – svoboda pohybu a pobytu – legislativní akt

Key words

state of emergency – emergency situation - coronavirus – restrictions on human rights – crisis measures – cabinet resolution – freedom of movement – legislative act