

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu**

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **skupiny senátorů**, zastoupené Mgr. Eduardem Belšánem, advokátem, sídlem Berounská 107, Lány, na zrušení bodu I./1. usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2020 č. 1192, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb., bodu II. usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1195, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeného pod č. 471/2020 Sb., části bodu 2. usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1196, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb., bodu I./1. usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1201, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 477/2020 Sb., bodu I./1. usnesení vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 57, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 23/2021 Sb., a bodu I./1. usnesení vlády ze dne 28. ledna 2021 č. 78, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 31/2021 Sb., za účasti **vlády**, jako účastníka řízení,

t a k t o :

I. Řízení o návrhu na zrušení bodu I./1. usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2020 č. 1192, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb., bodu II. usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1195, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeného pod č. 471/2020 Sb., a části bodu 2. usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1196, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb., a bodu I./1. usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1201, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 477/2020 Sb., a bodu I./1. usnesení vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 57, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 23/2021 Sb., se zastavuje.

II. Ustanovení bodu I./1. usnesení vlády ze dne 28. ledna 2021 č. 78, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 31/2021 Sb., se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

O d ů v o d n ě n í:

I. Předmět řízení

1. Ústavnímu soudu byl dne 21. 11. 2020 doručen návrh skupiny 63 senátorů (dále jen „navrhovatelka“), na zrušení bodu I./1. usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2020 č. 1192, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb. (dále jen „usnesení

vlády č. 1192“), bodu II. usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1195, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeného pod č. 471/2020 Sb. (dále jen „usnesení vlády č. 1195“), části bodu 2. usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1196, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb. (dále jen „usnesení vlády č. 1196“), a bodu I./1. usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1201, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 477/2020 Sb. (dále jen „usnesení vlády č. 1201“).

II. Napadené akty a navazující právní úprava

2. Usnesením vlády ze dne 30. září 2020 č. 957, vyhlášeným pod č. 391/2020 Sb., (dále jen „usnesení vlády č. 957“) byl na území České republiky „na dobu od 00:00 hodin dne 5. října 2020 na dobu 30 dnů“ vyhlášen nouzový stav. Usnesením vlády č. 1195 byl nouzový stav prodloužen do 12. prosince 2020 a v napadeném bodu II. bylo stanoveno, že „veškerá opatření přijatá z důvodu nouzového stavu, která jsou platná ke dni přijetí tohoto usnesení, zůstávají nadále v platnosti v rozsahu, v jakém byla přijata“. Usnesením vlády č. 1192 vláda ve smyslu § 5 a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), přijala krizové opatření „s účinností ode dne 18. listopadu 2020 od 00:00 hod. do dne 20. listopadu 2020 do 23:59 hod“, kterým v napadené části zakázala „maloobchodní prodej a poskytování služeb v provozovnách“, a to s výjimkou provozoven uvedených v bodu I./1. písm. a) až ae). Usnesením vlády č. 1196 vláda ve smyslu § 5 a § 6 krizového zákona změnila v napadené části bodu 2. dobu účinnosti usnesení vlády č. 1192 tak, že se jeho účinnost „prodlužuje do dne 22. listopadu 2020 do 23:59 hod.

3. Dále usnesením vlády č. 1201 vláda ve smyslu § 5 a § 6 krizového zákona přijala krizové opatření „s účinností ode dne 23. listopadu 2020 od 00:00 hod. do dne 12. prosince 2020 do 23:59 hod“, kterým v napadené části zakázala „maloobchodní prodej a poskytování služeb v provozovnách“, a to s výjimkou provozoven uvedených v bodu I./1. písm. a) až af).

4. Usnesením vlády ze dne 30. listopadu 2020 č. 1262, vyhlášeným pod č. 498/2020 Sb. (dále jen „usnesení vlády č. 1262“), bylo „s účinností ode dne 3. prosince 2020 od 00:00 hod. do dne 12. prosince 2020 do 23:59 hod“ přijato krizové opatření, kterým bylo usnesení vlády č. 1201 zrušeno a současně ve vztahu k provozu maloobchodu a poskytování služeb obdobný zákaz, jaký byl stanoven v bodu I./1. usnesení vlády č. 1201, již neobsahovalo.

5. Usnesením vlády ze dne 23. prosince 2020 č. 1376, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 596/2020 Sb. (dále jen „usnesení vlády č. 1376“), byl „s účinností ode dne 27. prosince 2020 od 00:00 hod. do dne 10. ledna 2021 do 23:59 hod.“ zakázán „maloobchodní prodej a poskytování služeb v provozovnách“, a to s výjimkou provozoven uvedených v bodu I./1. písm. a) až af). Bod I./1. usnesení vlády č. 1376 se od shora uvedeného znění bodu I./1. usnesení vlády č. 1201 odlišuje toliko v následujícím:

Výjimka stanovená v písm. b) je nově rozšířena o „další potřeby pro provoz motorových vozidel“.

Výjimka stanovená v písm. ad) již neobsahuje provozovny s prodejem „vánočních stromků, vánočních ozdob, jmelí, chvojí s nimi souvisejících produktů“.

V závěrečné části – která následuje po poslední výjimce obsažené v písmeni af) – je nově text ve znění: „s tím, že jiné zboží a služby je zakázáno v těchto prodejnách

nebo provozovných prodávat nebo poskytovat; (...) dále se tento zákaz nevztahuje na takové provozovny, ve kterých sice maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb, který není zakázán, nepředstavuje výlučnou činnost v provozovně, avšak část provozovny, ve které probíhá maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb, který není zakázán, je oddělena od ostatních částí provozovny, do kterých není zákazníkům umožněn přístup.“

6. Usnesení vlády ze dne 7. ledna 2021 č. 12, o změně krizových opatření, vyhlášené pod č. 9/2021 Sb. (dále jen „usnesení vlády č. 12“), v bodu 2. změnilo „s účinností ode dne 11. ledna 2021 od 00:00 hod.“ účinnost usnesení vlády č. 1376 tak, že se jeho účinnost prodlužuje do dne 22. ledna 2021 do 23:59 hod.

7. Usnesením vlády ze dne 18. ledna 2021 č. 53, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 16/2021 Sb. (dále jen „usnesení vlády č. 53“), byl „s účinností ode dne 19. ledna 2021 od 00:00 hod. do dne 22. ledna 2021 do 23:59 hod.“ zakázán „maloobchodní prodej a poskytování služeb v provozovných“, a to s výjimkou provozoven uvedených v bodu I./1. písm. a) až ai). Bod I./1. usnesení vlády č. 53 se od znění bodu I./1. usnesení vlády č. 1376 odlišuje toliko ve tom, že ze zákazu byly stanoveny dvě nové výjimky, které jsou následujícího znění:

Výjimka stanovená v písm. ag): „papírnictví“

Výjimka stanovená v písm. ah): „prodejen dětského oblečení a dětské obuvi“

Výjimka stanovená v písm. ai): „vozidel taxislužby nebo jiné individuální smluvní přepravy osob“

8. Bodem III. usnesení vlády č. 53 bylo usnesení vlády č. 1376 zrušeno.

9. Usnesením vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 57, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 23/2021 Sb. (dále jen „usnesení vlády č. 57“), byl „s účinností ode dne 23. ledna 2021 od 00:00 hod. do dne 14. února 2021 do 23:59 hod.“ zakázán „maloobchodní prodej a poskytování služeb v provozovných“, a to s výjimkou provozoven uvedených v bodu I./1. písm. a) až aj). Bod I./1. usnesení vlády č. 57 se od znění bodu I./1. usnesení vlády č. 53 odlišuje toliko v tom, že ze zákazu byla stanovena nová výjimka, která má následující znění:

Výjimka stanovená v písm. aj): „provozoven péče o dítě do tří let věku v denním režimu“.

10. Usnesením vlády ze dne 28. ledna 2021 č. 78, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 31/2021 Sb. (dále jen „usnesení vlády č. 78“), byl „s účinností ode dne 30. ledna 2021 od 00:00 hod. do dne 14. února 2021 do 23:59 hod.“ zakázán „maloobchodní prodej a poskytování služeb v provozovných“, a to s výjimkou provozoven uvedených v bodu I./1. písm. a) až aj). Bod I./1. usnesení vlády č. 78 je totožný se zněním bodu I./1. usnesení vlády č. 57. Bodem III. usnesení vlády č. 78 bylo usnesení vlády č. 57 zrušeno.

11. Plné znění nyní napadeného ustanovení bodu I./1. usnesení vlády č. 78 je následující:

„Vláda s účinností ode dne 30. ledna 2021 od 00:00 hod. do dne 14. února 2021 do 23:59 hod.

I. zakazuje maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovných, s výjimkou těchto provozoven:

a) prodejen potravin,

b) prodejen pohonných hmot a dalších potřeb pro provoz motorových vozidel,

- c) prodejen paliv,*
- d) prodejen hygienického zboží, kosmetiky a jiného drogistického zboží,*
- e) lékáren, výdejen a prodejen zdravotnických prostředků,*
- f) prodejen malých domácích zvířat,*
- g) prodejen krmiva a dalších potřeb pro zvířata,*
- h) prodejen brýlí, kontaktních čoček a souvisejícího zboží,*
- i) prodejen novin a časopisů,*
- j) prodejen tabákových výrobků,*
- k) prádelen a čistíren,*
- l) provozoven servisu a oprav silničních vozidel,*
- m) provozoven poskytovatelů odtahů a odstraňování závad vozidel v provozu na pozemních komunikacích,*
- n) prodejen náhradních dílů k dopravním prostředkům a výrobním technologiím,*
- o) provozoven umožňujících vyzvednutí zboží a zásilek zakoupených distančním způsobem,*
- p) prodejen zahrádkářských potřeb včetně osiva a sadby,*
- q) pokladen prodeje jízdenek,*
- r) květinářství,*
- s) provozoven pro sjednání provádění staveb a jejich odstraňování, projektovou činnost ve výstavbě, geologické práce, zeměměřičství, testování, měření a analýzu ve stavebnictví,*
- t) prodejen textilního materiálu a textilní galanterie,*
- u) provozoven servisu výpočetní a telekomunikační techniky, audio a video přijímačů, spotřební elektroniky, přístrojů a dalších výrobků pro domácnosti,*
- v) provozoven realitního zprostředkování a činnosti účetních poradců, vedení účetnictví, vedení daňové evidence,*
- w) zámečnictví a provozoven servisu dalších výrobků pro domácnost,*
- x) provozoven oprav, údržby a instalací strojů a zařízení pro domácnost,*
- y) provozoven pohřební služby, provádění balzamací a konzervací, zpopelňování lidských pozůstatků nebo lidských ostatků, včetně ukládání lidských ostatků do uren,*
- z) myček automobilů,*
- aa) prodejen domácích potřeb a železářství, přičemž za domácí potřeby se nepovažují nábytek, koberce a jiné podlahové krytiny,*
- ab) provozoven sběru a výkupu surovin a kompostáren,*
- ac) provozoven zabývajících se zpracováním kamene (např. výroba pomníků, náhrobních kamenů a jejich instalace),*

ad) provozoven (včetně mobilních) s prodejem pietního zboží, např. věnce, květinové výzdoby na hroby, pietní svíčky apod.; pro tyto provozovny neplatí zákaz prodeje v mobilních provozovnách uvedený v bodě I/7,

ae) provozoven poskytujících službu úpravy a stříhání psů a koček,

af) prodejen zbraní a střeliva,

ag) papírnictví,

ah) prodejen dětského oblečení a dětské obuvi,

ai) vozidel taxislužby nebo jiné individuální smluvní přepravy osob,

aj) provozoven péče o dítě do tří let věku v denním režimu,

s tím, že jiné zboží a služby je zakázáno v těchto prodejnách nebo provozovnách prodávat nebo poskytovat; tento zákaz se nevztahuje na činnosti, které nejsou živností podle živnostenského zákona; dále se tento zákaz nevztahuje na takové provozovny, ve kterých sice maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb, který není zakázán, nepředstavuje výlučnou činnost v provozovně, avšak část provozovny, ve které probíhá maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb, který není zakázán, je oddělena od ostatních částí provozovny, do kterých není zákazníkům umožněn přístup.“

III. Argumentace navrhovatelky

12. Navrhovatelka je přesvědčena, že napadenou právní úpravou stanovené omezení maloobchodu a služeb (dále také jen jako „zákaz“) je diskriminační, nepřiměřené a neracionální a porušuje práva garantovaná v čl. 3, čl. 4, čl. 11 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě a čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“).

13. Konkrétně navrhovatelka namítá nerovný přístup k podnikatelům dle kritéria typu zboží prodávaného v provozovnách. Podle stěžovatelky vláda v napadených usneseních ani v souvislosti s jejich přijímáním nevysvětlila, proč přikročila k zakazu pro některé provozovny a proč jiné provozovny mají ze zakazu výjimku. Přitom navrhovatelka považuje za nepochopitelné, proč např. železářství či květinářství mají ze zakazu výjimku, ale jiné prodejny – jako např. prodejny obuvi, zimního oblečení, praček, lednic nebo počítačů – nikoliv. Pro navrhovatelku je obdobně nepochopitelné, v čem je nezbytnější prodej zbraní a střeliva či služby stříhání koček a psů oproti dalším kategoriím zboží a služeb. Zákazem tak podle navrhovatelky dochází bez jakýchkoliv objektivních podkladů a racionálních důvodů k omezení až znemožnění podnikání jedněm osobám, zatímco jiným toto znemožňováno není.

14. Navrhovatelka obdobně shledává jako diskriminační zachování provozu pracovišť odlišných od maloobchodu a služeb, když k většině případů šíření onemocnění dochází na pracovištích nebo v domácnosti, nikoliv v provozovnách maloobchodu a služeb. Vláda podle navrhovatelky nijak nevysvětlila, proč se ve světle této skutečnosti rozhodla uzavřít provozovny maloobchodu a služeb místo alespoň částečného uzavření jiných druhů pracovišť. Pokud je důvodem uplatnění zakazu zamezení šíření nemoci, měl se zákaz vztahovat toliko na nejrizikovější oblasti podnikání a primárně tak mělo dojít k uzavření velkých pracovišť, a nikoliv provozoven malých podnikatelů.

15. Nerovný přístup k podnikatelům dle různého složení prodávaných výrobků spatřuje navrhovatelka v tom, že základním principem zakazu je, že míří na podnikatele

a jejich provozovny dle jejich převládajícího charakteru prodávaného zboží, a to bez ohledu na to, jaké doplňkové zboží prodávají. Tímto postupem jsou podle navrhovatelky nepřipustně a nedovoleně diskriminováni menší maloobchodní prodejci s užším sortimentem zboží oproti velkým obchodním řetězcům, které v provozovně podléhající výjimce ze zákazu nabízejí rovněž zboží, jež je malým prodejcům znemožněno prodávat. I po ukončení platnosti zákazu bude trh trvale deformován tak, že privilegovaní podnikatelé s výjimkami v rámci zákazu převezmou zákazníky zaniklých podnikatelů, kterým výjimka udělena nebyla, a jednoduše zákaz vzhledem k jejich podnikatelské situaci nepřečkali.

16. Podle navrhovatelky nebyly pro vydání napadených usnesení, resp. pro uložení zákazu vůbec splněny právní podmínky, neboť podle § 5 písm. e) krizového zákona není možné omezit právo provozovat podnikatelskou činnost, která neohrožuje ani nenarušuje provádění krizových opatření. Navrhovatelka přitom tvrdí, že i bez zákazu by nedošlo k ohrožení provádění krizových opatření ani narušení nebo znemožnění jejich provádění a vláda nic takového ani netvrdí a nedokládá, jak podnikatelská činnost, na kterou zákaz dopadá, má ohrožovat nebo narušovat některé z přijímaných krizových opatření.

17. Konečně navrhovatelka namítá také porušení zásady zákonnosti z důvodu neurčitosti zákazu, kdy jsou podnikatelé vystaveni výrazné nejistotě ohledně toho, zda podléhají zakazu nebo ne. K tomu navrhovatelka uvádí, že vláda udělila výjimku domácím potřebám, avšak v usnesení vlády ani v jiných právních předpisech není definováno, co se rozumí provozovnou domácích potřeb. Zákaz proto nelze považovat za přesný a jeho aplikace není předvídatelná, jak vyžaduje judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Navrhovatelka je přesvědčena, že postup, kdy napadená usnesení vlády nebyla zveřejněna dříve než v řádu hodin před jejich účinností, je nepřiměřený a nepřipustný i s ohledem na dopady zákazu na jeho adresáty, kteří nemají objektivní možnost se s jednotlivými svými povinnostmi seznámit a moci na ně v přiměřené době reagovat. Navrhovatelka také v těchto souvislostech pochybuje, zda je v případě zákazu splněna podmínka poskytnutí náležitého prostředku právní ochrany před svévolnými zásahy veřejné moci do vlastnického práva.

18. Navrhovatelka závěrem uvádí, že trvá na projednatelnosti svého návrhu též v případě pozbytí platnosti napadených usnesení vlády. Jednak navrhovatelka konstatuje, že za předpokladu trvání nouzového stavu a platnosti krizového opatření –jakožto jiného právního předpisu v jeho rámci vyhlášeného, které obsahuje alespoň částečně totožnou materiální úpravu a vyvolává do té míry totožné právní důsledky – je tento návrh v souladu s rozhodovací praxí Ústavního soudu a ústavním pořádkem projednatelný a není možné řízení o něm před vydáním rozhodnutí zastavit, a to alespoň v té části, ve které bude obdobná právní úprava v okamžiku vydání rozhodnutí platná. Dále navrhovatelka zastává názor, podle kterého je Ústavní soud povinen vydat rozhodnutí ve věci a řízení nezastavit i v případě, že dojde ke skončení nouzového stavu a na něj navázaných krizových opatření, jejichž zrušení je v řízení navrženo. I v takovém případě, pokud je zásah natolik intenzivní, jako je tomu v nyní posuzované věci, je podle navrhovatelky třeba, aby i přes pozbytí platnosti napadených usnesení vlády Ústavní soud řádně rozhodl, neboť v jiném případě by došlo k odepření spravedlnosti a nebyla by poskytnuta ochrana ústavnosti.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

19. Ústavní soud zaslal posuzovaný návrh vládě jako účastníkovi řízení a Veřejnému ochránci práv jakožto orgánu, který je oprávněn vstoupit do řízení jako vedlejší účastník.

20. Veřejný ochránce práv vyrozuměl Ústavní soud o tom, že do řízení nevstupuje.
21. Vláda ve svém vyjádření ze dne 22. 12. 2020 navrhla řízení zastavit z důvodu, že napadená usnesení již nejsou účinná a byla nahrazena opatřeními jinými. Pokud se navrhovatelka ve svém podání domáhá, aby o napadených usneseních Ústavní soud rozhodl meritorně i po pozbytí jejich platnosti, vláda poukazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 102/20, ve kterém Ústavní soud konstatuje, že takový postup by byl v rozporu s podstatou abstraktní kontroly norem.
22. Vláda také předložila důvody, pro které shledává napadené akty ústavně konformními. Ve svém vyjádření uvádí, že si je vědoma toho, že přijatá krizová opatření významně zasáhla do základních práv a svobod jednotlivců, vláda je však přesvědčena, že v daném případě převážil veřejný zájem na ochraně životů a zdraví, tj. přijatá opatření byla přiměřená cíli, tedy odvrácení možných rozsáhlých zdravotních následků u populace. Krizová opatření týkající se maloobchodu a služeb, vydávaná vládou po dobu nouzového stavu vždy pouze na úzce vymezený časový úsek, není vhodné posuzovat přísným testem proporcionality. V případě krizových opatření vlády by zpravidla v posouzení kroku potřebnosti nebylo možné nikdy dojít k jasnému závěru, nebo až s velkým časovým odstupem v okamžiku, kdy se mezinárodní odborná obec shodne na univerzálním potřebném a vhodném řešení. Vláda musí po dobu nouzového stavu disponovat dostatečnou mírou diskrece jak ve vztahu k volbě jednotlivých opatření, tak k jejich rozsahu, aby mohla flexibilně reagovat na dynamický vývoj šíření viru, chování populace, nové poznatky o viru a na celou řadu dalších skutečností ovlivňujících zvládnutí pandemie. Během krizových stavů nelze vyčkávat na okamžik, až bude provedena úplná analýza všech v úvahu připadajících kroků a přesné a dokonale podložené vyhodnocení účinků jednotlivých kroků na zdraví a životy osob, na svobodu pohybu, na ekonomické dopady apod., jinak by žádná krizová opatření nemohla být vydána včasně. Navrhovatelé ve svém podání *de facto* žádají Ústavní soud, aby zrušil rozhodnutí vlády, týkající se odborných, strategických a bezpečnostních otázek, a nahradil je svou úvahou o potřebnosti konkrétních protiepidemických opatření.
23. Napadená usnesení vlády lze proto posuzovat pouze optikou testu racionality, a to konkrétně v jeho deferenční podobě, zaměřené na určení, zda má dané omezení základního práva legitimní cíl a zda si lze použítý prostředek představit jako rozumný, nikoliv nutně nejvhodnější či nezbytný k dosažení tohoto cíle. Legitimním cílem je v tomto případě zabránění či alespoň zmírnění šíření vysoce nakažlivého respiračního onemocnění COVID-19, kolapsu zdravotnického systému a rozsáhlé újmy na zdraví obyvatel. Zvoleným prostředkem k dosažení cíle je v daném případě zákaz maloobchodu a poskytování a prodeje služeb, které nejsou na základě konsenzu dosaženého vládou a jejími poradními orgány vyhodnoceny jako nezbytně nutné pro denní životní potřebu obyvatel v nouzovém stavu. K tomu vláda dodává, že neexistuje jednotný univerzální seznam, jenž by např. napříč Evropou vymezoval, co je základní denní potřebou obyvatelstva a definování obchodů a služeb, které jsou pro každodenní život během pandemie nezbytné, tak závisí na rozhodnutí politické reprezentace. Ačkoliv navrhovatelé tvrdí, že v prostředí maloobchodu a služeb je minimální riziko nákazy, zvýšená mobilita osob a návštěvy provozoven, ve kterých dochází k osobnímu setkávání, představují signifikantní faktor při šíření nemoci. Stejně tak z mezinárodního srovnání plyne, že ačkoliv není uzavření provozu maloobchodu a služeb tím nejefektivnějším řešením, spolu s ostatními omezeními setkávání a pohybu zapadá do komplexu opatření ke zpomalení šíření epidemie. Daný zákaz byl navíc omezen poměrně krátkým časovým úsekem a ke zmírnění dopadů tohoto významného zásahu do práva podnikat, vyvolaného přitom naprosto výjimečnou aktuální situací, byla přijata řada podpůrných programů,

kteřé mají za cíl poskytnout po dobu trvání nouzového stavu a krizových opatření alespoň základní příjem postiženým podnikatelům a další kompenzace jsou navíc stále v jednání. K tomu vláda dále uvádí, že po dobu účinnosti napadených opatření platila výjimka ze zákazu maloobchodního prodeje, kdy mohly nadále fungovat provozovny umožňující vyzvednutí zboží a zásilek zakoupených distančním způsobem. Významnému propadu příjmů by přitom postižení podnikatelé nepochybně čelili i bez explicitních zákazů, neboť pandemie masivně zasáhla do všech podnikatelských odvětví bez ohledu na státní intervence a ovlivnila i spotřební chování obyvatel.

24. Podle vlády lze uzavřít, že dosažení vymezeného legitimního cíle, tj. veřejného zájmu na ochraně zdraví obyvatel, bylo možné rozumně sledovat stanovenými restriktivními opatřeními – uzavřením maloobchodu a služeb. Tato konkrétní restriktivní opatření přitom měla nezastupitelnou roli v komplexu všech přijatých opatření v daném čase, kdy se Česká republika potýkala s nekontrolovaným šířením nákazy COVID-19. Ačkoliv se z pozdějšího hodnocení mohou zdát (stejně jako se snaží tvrdit navrhovatelé) jako ne nutně nejlepší, nejvhodnější a nejpotřebnější, v daný moment podle mínění vlády splňovala kritéria racionality a přispěla k dosažení sledovaného cíle, kdy v předmětném období začala (samozřejmě s časovým odstupem) křivka nakažených a hospitalizovaných klesat.

25. K námitce neurčitosti zákazu vláda uvádí, že přesnost právní úpravy nemusí být absolutní. Ustanovení právních předpisů mohou vyžadovat výklad, přičemž soukromé subjekty také mohou být nuceny vyžádat si právní radu ohledně toho, jak se mají na základě těchto norem zachovat, což tím spíše platí pro podnikatele (*Lekič proti Slovinsku*, č. 36480/07, rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. prosince 2018, § 97). Je obtížné hodnotit tento aspekt předtím, než se ukáže, jaká vznikne rozhodovací praxe na základě dotčených ustanovení. Podle vlády není na újmu zásadě legality podle článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě, pochopí-li podnikatelé napadený zákaz šířeji. Stejně tak dostupnost a předvídatelnost je třeba hodnotit ve světle použitých způsobů publikace napadených předpisů a schopnosti podnikatelů na změny právní úpravy reagovat (*Špaček, s. r. o. proti České republice*, č. 26449/95, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. listopadu 1999, § 57-60).

26. Navrhovatelka ve své replice ze dne 11. 1. 2021 z velké části rozvíjí svoji původní argumentaci. K části vyjádření vlády, ve kterém vláda označuje krizová opatření jako efektivní prostředek bránící nákaze a tedy chránící životy a zdraví, navrhovatelka reaguje, že vláda vůbec neuvažuje v tom ohledu, že reálným zničením maloobchodu a provozoven poskytujících služby dojde ke zhoršení stavu finanční situace podstatné části obyvatelstva České republiky a jejích veřejných rozpočtů s dopadem i na zdravotní systémy, což má také negativní dopady na životy a zdraví osob. Rovněž v této souvislosti vláda nezohledňuje ani hrozbu nárůstu počtu sebevražd, infarktů a apod. K další části argumentace vlády navrhovatelka namítá, že zákaz míří také na provozovny obchodů, které denně obslouží jen jednotky zákazníků a nejsou hrozbou pro shromažďování osob v počtu 10 a více. Nadto podle vládou předložené tabulky je zřejmé, že uzavření škol bylo v tomto směru o mnoho procent účinnější, než uzavření obchodů a provozoven poskytujících služby, přesto školy byly otevřeny dříve než provozovny maloobchodu a služeb a v tomto smyslu je argumentace vlády rovněž nelogická. Navrhovatelka rovněž nesouhlasí s tvrzením vlády, že při vydávání opatření nelze čekat na relevantní data, neboť podle navrhovatelky jde o situaci, kdy jsou omezována práva občanů bez standardního legislativního procesu a s extrémními dopady na celou společnost.

27. Dále k poukazu vlády na obdobnou regulaci v zahraničí navrhovatelka ve své replice uvádí, že v zemích, ve kterých provozovny maloobchodu a služeb nebyly uzavřeny způsobem obdobným napadeným omezením, byly hodnoty nakažených na počet obyvatel nižší, než v České republice, a proto nelze předmětné omezení pro zabránění šíření epidemie považovat za nezbytné. Konečně k tvrzení vlády, že přesnost právní úpravy nemusí být absolutní, navrhovatelka uvádí, že v daném případě, kdy je s ohledem na nouzový stav a způsob vydávání předmětných právních norem prakticky obcházen parlament, musí být práva a povinnosti stanoveny jednoznačným způsobem vylučujícím libovůli. Navrhovatelka v této souvislosti znovu poukazuje na extrémní nejistotu ve výkladu pojmu „domácí potřeby“.

28. Navrhovatelka rovněž uvádí, že napadenými krizovými opatřeními dochází také k diskriminaci v rámci spotřebitelů, kdy jsou zde skupiny osob, kteří si nedokáží objednat zboží v elektronických obchodech a ztratily tak přístup k určitému druhu zboží v porovnání s ostatními spotřebiteli. K uvedenému navrhovatelka závěrem uvádí, že po podání jejich původního návrhu došlo ze strany vlády ještě ke zhoršení situace, neboť byl zamezen prodej například oblečení pro novorozence na jakýchkoliv provozovnách bez ohledu na zaměření příslušného obchodu, a tento druh zboží tak lze koupit jen v elektronickém obchodě, což ale neřeší náhlou potřebu takového zboží po narození dítěte.

29. V reakci na to, že napadená usnesení vlády přestala být účinná, navrhovatelka podala žádost o připuštění změny návrhu, kterou navrhuje zrušení také bodu I./1. usnesení vlády č. 1376, neboť stanoví právní úpravu materiálně obdobnou jako právní úprava napadená již v původním návrhu, přičemž ji považuje za rozpornou s ústavním pořádkem z totožných důvodů. Současně navrhovatelka žádá o rozšíření svého podání o návrh na zrušení bodu 2. s návěťm a dovětkem usnesení vlády č. 12, neboť jím vláda prodloužila účinnost usnesení vlády č. 1376 do 22. 1. 2021. V této souvislosti navrhovatelka odkazuje na náleží Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02 a ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04. Navrhovatelka také poznamenává, že není pravdou, že by všechna původně napadená usnesení vlády pozbyla platnosti, neboť usnesení vlády č. 1192, č. 1195 a č. 1196 nikdy nebyla derogována a jsou stále platná, i když ne účinná.

30. Vláda v reakci na repliku navrhovatelky a její žádost o změnu návrhu podala dne 25. 1. 2021 další vyjádření, ve kterém sice nerozporuje požadavek navrhovatelky na rozšíření jejího návrhu, nicméně dále upozorňuje, že tímto způsobem napadené usnesení vlády č. 1376 bylo již zrušeno a nahrazeno usnesením vlády č. 53. Vláda proto navrhuje, aby Ústavní soud řízení zastavil. V dalších částech svého vyjádření vláda opakuje některé své předchozí argumenty a dále poukazuje na to, že vědecká zkoumání z poslední doby potvrzují, že snížení mobility a setkávání lidí v provozovnách má pro zastavení expanze nemoci zásadní význam. V této souvislosti vláda dále zdůrazňuje, že celková aktuální situace rozhodně nyní neumožňuje napadená opatření dramaticky rozvolňovat, jak požaduje navrhovatelka, neboť zátěž zdravotnických zařízení je extrémně vysoká. K námitce neurčitosti zákazu v souvislosti s pojmem „domácí potřeby“ vláda uvádí, že je situace dostatečně řešena informacemi poskytovanými podnikatelům ze strany Ministerstva průmyslu a obchodu, a to prostřednictvím zveřejněné tabulky na internetových stránkách ministerstva, opatřené vysvětlením některých pojmů, včetně pojmu „domácí potřeby“. Zbylou část svého vyjádření věnuje vláda přehledu probíhajících kompenzačních programů, které podle ní představují zmírnění břemene, které zákaz maloobchodu a služeb pro podnikatele představuje, napomáhají překlenutí krizového období a zabránění existenčním problémům podnikatelů, zasažených vládními krizovými opatřeními a pandemickou situací.

31. Navrhovatelka dne 21. 1. 2021, dne 25. 1. 2021 a dne 4. 2. 2021 podala k Ústavnímu soudu nová doplnění svého návrhu, a to jednak žádost o připsání změny svého návrhu, kterou navrhuje zrušení také bodu I./1. usnesení vlády č. 53, bodu I./1. usnesení vlády č. 57 a konečně bodu I./1. usnesení vlády č. 78, neboť jde o právní úpravu obdobnou právní úpravě již návrhem napadené, přičemž ji navrhovatelka považuje za neústavní z totožných důvodů, jaké uváděla ve svých předchozích podáních. Dále navrhovatelka v těchto podáních rozvíjí své předchozí námítky o nesmyslnosti zákazu, který podle ní není podpořen objektivní potřebností, ale pouze nekoncepčními a nahodilými požadavky různých osob. K tomu navrhovatelka předkládá úvahy o tom, že není obhajitelné, aby mezi výjimky nespádaly také kadeřnické, masérské a obdobné služby a dále také provozovny předškolní péče o dítě starší 3 let věku. Obdobně nedává smysl, aby mezi výjimkami bylo jen dětské oblečení a obuv, a nikoliv již oblečení a obuv pro dospělé. Samotnému pojmu „dětské oblečení a dětská obuv“ navrhovatelka vytyká jeho neurčitost. Ve zbývajících částech těchto podání navrhovatelka uvádí další sortiment (elektro, knihy, sportovní potřeby), který by podle ní měl mezi výjimky ze zákazu patřit.

V. Změna soudce zpravodaje

32. Podaný návrh byl dle rozvrhu práce přidělen soudci Jaroslavu Fenykovi jako soudci zpravodaji. Jeho návrh na rozhodnutí však plénum při projednání věci dne 9. 2. 2021 nepřijalo. Proto byl předsedou soudu postupem podle ustanovení § 55 zákona o Ústavním soudu jako nový soudce zpravodaj určen soudce Vojtěch Šimíček.

VI. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

33. Ústavní soud se již opakovaně zabýval otázkou, zda usnesení vlády o přijetí krizových opatření představuje akt způsobilý být předmětem řízení o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu podle § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 20/20 ze dne 16. 6. 2020 k tomu uvedl, že rozhodnutími vlády o krizovém opatření, kterými je zasahováno do základních práv a svobod přímo, nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím individuálního správního aktu vytvářejí právní základ, mohou mít různou podobu a obsah, protože je nelze souhrnně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů. Z hlediska řízení před Ústavním soudem mohou být v závislosti na svém obsahu přezkoumatelná buď jako právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci. Ústavní soud musí tuto povahu krizového opatření posoudit v každém jednotlivém případě podle jeho obsahu.

34. Napadená usnesení vlády č. 1192 a č. 1201 představují v napadených částech obecnou regulaci upravující svůj předmět a subjekty definičními znaky a vztahující se na celé území České republiky a na neomezený počet subjektů. Jde tedy o právní předpis, který lze napadnout v řízení o abstraktní kontrole norem.

35. Tento návrh podala skupina 63 senátorů. V souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu k němu připojila i podpisovou listinu, na které každý ze senátorů jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy skupina senátorů splňuje.

36. Ústavní soud se dále musel zabývat skutečností, že napadená usnesení č. 1192 a č. 1201 již nejsou účinná. Podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, se řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů zastaví, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich

MATERIÁLNÍ PLATNOST?

Pl. ÚS 106/20

jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbudou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem. Vědoma si uvedeného navrhovatelka v průběhu řízení žádala Ústavní soud o připuštění změny svého návrhu tak, že postupně navrhla zrušení také bodu I./1. usnesení vlády č. 1376, bodu 2. usnesení vlády č. 12., bodu I./1. usnesení vlády č. 53, bodu I./1. usnesení vlády č. 57 a naposledy bodu I./1. usnesení vlády č. 78.

37. V minulosti v případech, kdy v průběhu řízení namísto již neplatného právního předpisu byl vydán obsahově totožný nový právní předpis, připustil Ústavní soud změnu návrhu a v souladu s ní pokračoval v řízení ve vztahu k tomuto novému právnímu předpisu (náleze ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02 ze dne 20. 11. 2002). K závěru o takovém postupu Ústavní soud dospěl i přímo ve vztahu k v současnosti přijímaným krizovým opatřením, pro které bývá charakteristická poměrně krátká „životnost“. V usnesení ze dne 8. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 102/20 Ústavní soud konstatoval, že dojde-li v průběhu řízení před Ústavním soudem ke zrušení napadeného krizového opatření, závisí procesní postup Ústavního soudu i na aktivitě navrhovatele v tom směru, že bude-li totiž obsahově totožná či obdobná norma vtělena do nového krizového opatření, v zásadě navrhovateli nic nebrání, aby svůj návrh patřičně doplnil.

38. V nyní projednávaném případě byla bodem I./1. usnesení vlády č. 57 přijata nová právní úprava, která je – až na některé výjimky – obdobná jako úprava předchozí. Nicméně v důsledku krátké „životnosti“ krizových opatření není již k dnešnímu dni účinné ani usnesení vlády č. 57, které bylo nahrazeno usnesením vlády č. 78, přičemž však v napadeném bodě I./1. jsou obě usnesení totožná.

39. S ohledem na uvedené Ústavní soud samostatně vládu nevyzýval k vyjádření k této poslední změně návrhu. Pokud by tak totiž učinil, nastala by absurdní situace, kdy by nemohlo být ve věci rozhodnuto z důvodu opakovaného vytváření prostoru navrhovatelce a případně také vládě k reakci na pravidelně v krátkých časových intervalech se měnící podobu krizových opatření. Ústavní soud proto předmětnou změnu návrhu, směřující proti usnesení vlády č. 78, připustil a podrobil ústavnímu přezkumu jeho napadenou část.

40. Ve vztahu k napadeným částem usnesení vlády 1192 a č. 1201 projednání návrhu brání, že tato usnesení již pozbyla platnosti ve smyslu § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a řízení bylo proto v této části zastaveno. Stejný závěr o zastavení řízení je nutno učinit rovněž ve vztahu k části návrhu, směřující proti bodu II. usnesení vlády č. 1195 a části bodu 2. usnesení vlády č. 1196, vůči kterým navrhovatelka uplatňuje argumentaci, která ve své podstatě směřuje toliko proti napadeným částem již neplatných usnesení vlády č. 1192 a č. 1201, zakazujících maloobchodní prodej a poskytování služeb v provozovnách. Konkrétně zrušení části bodu 2. usnesení vlády č. 1196 se navrhovatelka domáhá z důvodu, že jí došlo k prodloužení účinnosti usnesení vlády č. 1192, resp. posledně uvedené usnesení bylo v tomto směru usnesením vlády č. 1196 novelizováno. I s ohledem na to, že novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizované normy [srov. např. náleze sp. zn. Pl. ÚS 5/96 (N 98/6 SbNU 203), usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 (U 27/19 SbNU 271), nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (N 14/25 SbNU 97), sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (N 28/25 SbNU 215)], je nutno na novelizační usnesení vlády č. 1196 vztáhnout závěr o zastavení řízení, který byl již výše vysloven ve vztahu k novelizovanému usnesení vlády č. 1192. Konečně ve vztahu k bodu II. usnesení vlády č. 1195 je nutno řízení zastavit z důvodu, že jde o právní úpravu týkající se prodloužení nouzového stavu – vyhlášeného usnesením vlády č. 957, který byl takto prodloužen do 12. prosince 2020 – a jde proto o termínovanou právní normu, pro kterou překážka v projednání ve smyslu § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu platí rovněž,

stejně jako v případě usnesení vlády, která pozbyla platnosti z důvodu jejich zrušení vládou. Ačkoliv nouzový stav vyhlášený usnesením vlády č. 957 byl i nadále prodloužován, naposledy usnesením vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 55, vyhlášeným pod č. 21/2021 Sb., a to až do 14. února 2021, nepřipadá případné rozšíření návrhu o zrušení také pozdějšího dosud účinného prodloužení nouzového stavu v úvahu, a to s ohledem na výše uvedenou povahu námitek, které proti prodloužení nouzového stavu stěžovatelka vznáší. Ostatně sama navrhovatelka se s takovým požadavkem na Ústavní soud ani neobrátila.

41. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, pročež od něj upustil dle ustanovení § 44 věty první zákona o Ústavním soudu.

VII. Posouzení ústavní konformity přijetí a vydání krizových usnesení

42. V řízení o kontrole norem Ústavní soud podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nejprve posuzuje, zda byl napadený právní předpis přijat a vydán v mezích stanovené kompetence a předepsaným způsobem.

43. Navrhovatelka namítá, že pro vydání usnesení vlády č. 78, resp. pro uložení v něm obsaženého zákazu, vůbec nebyla splněna podmínka podle § 5 písm. e) krizového zákona, podle kterého omezit právo provozovat podnikatelskou činnost je možné jen pokud tato ohrožuje prováděná krizová opatření nebo narušuje, popřípadě znemožňuje provádění krizových opatření. Podle § 6 odst. 1 písm. b) je vláda oprávněna krizovým nařízením mj. zakázat vstup na vymezená místa. Pod uvedené oprávnění lze podřadit také zákaz vstupu do provozoven maloobchodního prodeje a poskytování služeb. Takový zákaz pak současně nepochybně znamená, resp. vyžaduje omezení práva provozovat podnikatelskou činnost. Jinak řečeno, bez takového omezení práva provozovat podnikatelskou činnost by byl předmětný zákaz – vtělený do krizového opatření – znemožněn. Tím je naplněna podmínka pro omezení práva provozovat podnikatelskou činnost obsažená v § 5 písm. e) krizového zákona. Na tomto závěru přitom nemůže nic změnit způsob, kterým je v nyní projednávaném případě předmětný zákaz v krizovém opatření formulován, tedy že vstup do provozoven je vyloučen nikoliv jeho přímým zákazem, nýbrž prostřednictvím zákazu provozu příslušné podnikatelské činnosti. Ústavní soud proto k této námitce navrhovatelky uzavírá, že stanovení zákazu, obsaženého v I./1. usnesení vlády č. 78, patří do kompetence vlády vydávat krizová opatření.

44. K postupu při vydání usnesení vlády č. 78 směřuje také námitka navrhovatelky, podle které je nepřipustné, aby krizové usnesení bylo, s ohledem na dopady v něm obsaženého zákazu, zveřejněno jen několik hodin před jeho účinností, čímž jsou jeho adresáti zbaveni možnosti se připravit a reagovat na ně.

45. Rozhodnutí o krizovém opatření podle § 6 odst. 1 krizového zákona se podle § 8 téhož zákona zveřejňuje v hromadných informačních prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon, tzn. vyhlášením ve Sbírce zákonů. Krizové opatření proto nabývá platnosti dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů, přičemž dnem vyhlášení je den rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů, uvedený v jejím záhlaví [§ 1 a § 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Sbírce zákonů“)]. Podle § 8 krizového zákona dále platí, že krizová opatření nabývají účinnosti okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví.

46. Pokud jde tedy o otázku způsobu a okamžiku vyhlášení krizového opatření, odkazuje krizový zákon na právní úpravu určenou pro vyhlášení zákonů, obsaženou

v zákoně o Sbírce zákonů. Naopak, pokud jde o otázku nabytí účinnosti krizového opatření, obsahuje krizový zákon právní úpravu vlastní, podle které rozhodnutí o krizových opatřeních nabývají účinnosti okamžikem, který se v nich stanoví. V porovnání s právní úpravou nabytí účinnosti zákonů, neupravuje krizový zákon podmínky, za kterých může nabýt krizové opatření své účinnosti již dnem po dni vyhlášení či dokonce již okamžikem vyhlášení. Krizový zákon tedy nijak výslovně neomezuje, v jakých případech může krizové opatření nabýt účinnosti bezodkladně. Nicméně vzhledem k tomu, že krizové opatření je vláda oprávněna vydávat v době trvání nouzového stavu, a to v reakci na krizovou situaci, která nouzový stav vyvolala, bude v jejich případě zpravidla dána ta okolnost, na jejímž základě je v případě zákonů naplněn požadavek pro bezprostřední nabytí jejich účinnosti již okamžikem vyhlášení – tzn. vydává-li se právní předpis v souvislosti s vyhlášeným nouzovým stavem (§ 3 odst. 4 zákona o Sbírce zákonů).

47. V nyní posuzovaném případě bylo usnesení vlády č. 78 vyhlášeno dne 28. 1. 2021 a účinnosti nabylo druhým dnem po dni vyhlášení, tedy 30. 1. 2021. K tomu je nicméně namístě zdůraznit, že účinnost usnesení vlády č. 78 navazovala na účinnost usnesení vlády č. 57, obsahující totožnou regulaci. V případě usnesení vlády č. 78 tedy nelze hovořit o nemožnosti jeho adresátů připravit se na v něm obsaženou regulaci ve smyslu, ve kterém navrhovatelka tuto svoji námitku vznáší (původně tuto námitku směřovala navrhovatelka proti usnesení vlády č. 1201). Proto nelze předmětnou legisvakanci krizového opatření považovat za neústavní z hlediska její délky.

VIII. Věcné posouzení návrhu

48. Ústavní soud se zabýval námitkami navrhovatelky, že bodem I./1. usnesení vlády č. 78 je nepřiměřeně a iracionálně zasahováno do práva na podnikání podle čl. 26 Listiny, neboť předmětná regulace není efektivní ani nezbytná a převažují její negativa nad pozitivy, přičemž situaci lze řešit mírnějším zásahem nebo omezeními v jiné oblasti. Porušení tohoto základního práva navrhovatelka zasazuje do kontextu porušení práva na rovné zacházení (zákaz diskriminace); tvrdí tedy, že porušení práva na podnikání nespočívá pouze v povaze a intenzitě zásahu, nýbrž i v tom, že je do práv různých skupin podnikatelů zasahováno v různé míře, aniž by existoval racionální a přiměřený důvod pro takové rozlišování.

49. Ústavní soud musel v prvé řadě posoudit, zda vláda vůbec mohla napadeným opatřením do práva na podnikání zasáhnout. K tomu Ústavní soud uvádí, že podle čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky („ústavní zákon o bezpečnosti“) musí vláda současně s vyhlášením nouzového stavu 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. Ostatně i § 5 krizového zákona umožňuje vládě omezit právo provozovat podnikatelskou činnost toliko „v nezbytně nutném rozsahu“.

50. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020 Ústavní soud uvedl (bod 26), že „vyhlášení nouzového stavu vládou je [...] primárně aktem aplikace ústavního práva; představuje „akt vládnutí“, který má normativní dopad, zásadně nepodléhá kontrole Ústavního soudu a je „přezkoumatelný“ primárně demokraticky zvoleným politickým („nesoudním“) orgánem, kterým je Poslanecká sněmovna. Nestanovil-li zákonodárce vhodný standard soudního přezkumu formou speciálních procesních pravidel, nelze na politické rozhodnutí o nouzovém stavu aplikovat tradiční ústavněprávní přezkum proporcionality. Vláda za vyhlášení nouzového stavu nese politickou odpovědnost, neboť

odpovídá Poslanecké sněmovně (čl. 68 odst. 1 Ústavy), která pak může naplnit kontrolní funkci ve smyslu čl. 5 odst. 4 ústavního zákona o bezpečnosti republiky.“ Ve stejném usnesení Ústavní soud uvedl (body 29 a 30), že „postup vlády, která nejprve vydala samostatné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a následně stanovila konkrétní krizová opatření, jimiž byla implicitně omezena základní práva (a jejich rozsah) a ve kterých zároveň byly uloženy povinnosti (a jejich rozsah), není protiústavní. [...] Lze tedy uzavřít, že neobsahuje-li samotné rozhodnutí o nouzovém stavu ve smyslu čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti republiky přímo konkrétní krizová opatření, je jeho přímý a "izolovaný" přezkum Ústavním soudem v zásadě vyloučen, neboť v takovém případě jde primárně o akt vládnutí politického charakteru. Naopak - v případě, že by konkrétní krizová opatření byla stanovena přímo v rozhodnutí o nouzovém stavu, přezkum Ústavního soudu by nemohl být absolutně vyloučen vůči té části rozhodnutí, která by obsahovala konkrétní krizová opatření obsahující obecně závazná normativní pravidla chování, což však není případ nyní projednávané věci.“

51. Rovněž v nyní posuzované věci se z usnesení vlády ze dne 30. 9. 2020 č. 957 (č. 391/2020 Sb.) podává, že vláda nejprve vydala samostatné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, a teprve následně stanovila konkrétní krizová opatření, jimiž byla omezena základní práva. Ústavní soud nicméně setrvává na shora vyjádřeném právním názoru, že takovýto postup není protiústavní.

52. Dalším krokem meritorního přezkumu napadeného právního předpisu je pak posouzení, zda je zásah do namítaných základních práv věcně souladný s jejich ústavními garancemi. Ústavní soud ve své předchozí judikatuře zdůraznil, že **právo podnikat je zařazeno do hlavy čtvrté Listiny mezi tzv. hospodářská, sociální a kulturní práva a zároveň jde o hospodářské, sociální a kulturní právo vyjmenované v čl. 41 odst. 1 Listiny.** Proto není přímo aplikovatelné ve stejném rozsahu jako základní lidská práva či politická práva. Úprava těchto práv je primárně v rukou zákonodárce a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance hospodářských, sociálních a kulturních práv považovat za otázku judiciální. I v případě základních práv podle čl. 26 odst. 1 Listiny se však uplatní požadavek vyplývající z jejího čl. 4 odst. 4, aby při stanovení mezí těchto práv bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu [nález ze dne 12. 12. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 26/16 (8/2018 Sb.); Pl. ÚS 7/17 ze dne 17. 3. 2018].

53. V právě citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 Ústavní soud v návaznosti na starší judikaturu vymezil, že smysl a podstatu práva podnikat tvoří jednak rovina ryze individuální (možnost seberealizace jednotlivce), jednak rovina materiálně právní, neboť taková svoboda jednotlivce je zároveň podstatnou náležitostí demokratického právního státu, a jednak rovina ekonomická (zjednodušeně jde o dosažení zisku, jenž je částečně zdaněn tak, aby stát získal prostředky pro plnění svých funkcí). Jinak řečeno, **u práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost by se o omezení dotýkající se jeho podstaty a smyslu jednalo tehdy, jestliže by v jeho důsledku určitá činnost přestala být způsobilá zajistit prostředky pro potřeby těch, kteří ji vykonávají** [nálezy ze dne 8. 12. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 5/15 (N 204/79 SbNU 313; 15/2016 Sb.), odst. 48, nebo ze dne 23. 5. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 10/12 (N 82/85 SbNU 393, 207/2017 Sb.), odst. 66].

54. K tomu Ústavní soud konstatuje, že předmětný zákaz obsažený v bodu I./1. usnesení vlády č. 78, na základě kterého nelze daný druh podnikatelské činnosti realizovat v provozovně, v řadě případů **znamená faktické znemožnění provozu** dané výdělečné činnosti jako takové nebo alespoň velmi výrazné snížení možnosti zajistit si prostředky pro potřeby těchto provozovatelů maloobchodu a poskytovatelů služeb: **např. některý sortiment nelze dálkovým způsobem buď vůbec prodávat, nebo jen s výraznými obtížemi,**

a také platí (jak navrhovatelka uvedla v replice ze dne 11. 1. 2021), že mezi spotřebiteli jsou i lidé, kteří si nedokáží elektronicky objednat potřebné zboží a jsou tak oproti ostatním spotřebitelům výrazně znevýhodněni. Není tedy pochyb o tom – a ani vláda to nepopírá – že napadené ustanovení zasahuje do práva podnikat. Nadto lze konstatovat, že relevantní část provozovatelů maloobchodu a poskytovatelů služeb po stanovení nyní posuzovaného zákazu nebyla schopna si zajišťovat prostředky obživy svou podnikatelskou činností [srov. náleze ze dne 8. 8. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 9/15 (N 138/86 SbNU 333, 338/2017 Sb.)]. **Napadený zákaz se tedy dotýká samotné podstaty a smyslu práva podnikat.**

55. Současně je však třeba dodat, že žádné základní právo neexistuje osamoceno a proto Ústavní soud provádí vyvažování jednotlivých v kolizi stojících základních práv. V nyní posuzované věci vláda argumentuje tím, že v kolizi stojícím právem je především ochrana zdraví (čl. 31 Listiny) a dokonce i právo na život (čl. 6 odst. 1 Listiny). Tímto poměřováním v kolizi stojících základních práv se proto musel Ústavní soud zabývat.

56. Jak však již Ústavní soud naznačil shora, závěr o **ústavnosti napadeného právního předpisu nelze učinit pouze na základě zhodnocení odůvodněnosti a intenzity zásahu do práv jednotlivých skupin podnikatelů jako takového. Druhou podstatnou rovinu celé věci totiž tvoří otázka, zda bylo ústavně konformní rozlišování mezi jednotlivými skupinami podnikatelů (tj. zákaz diskriminace).**

57. K tomu Ústavní soud připomíná, že se v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. 6. 2016 (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.; body 99-102) podrobně zabýval vymezením toho, jakým způsobem je třeba přezkoumávat namítané zásahy do práva na rovné zacházení. Konstatoval, že ústavní právo na rovné zacházení je zaručeno jednak v čl. 1 Listiny jako samostatné základní právo, jehož se lze domáhat přímo a bez dalšího (rovnost neakcesorická), jednak jako základní právo podmíněné, jehož se lze domáhat podle čl. 3 odst. 1 Listiny jen ve spojení s tvrzeným zásahem do jiného základního práva či svobody chráněného Listinou (rovnost akcesorická). **S ohledem na okolnost, že Ústavní soud ve své judikatuře připustil vedle ústavní ochrany rovnosti v základních právech dle čl. 3 odst. 1 Listiny též ústavní ochranu rovnosti ve všech právech, resp. obecný zákaz libovůle dle čl. 1 Listiny, nemá samo rozlišování akcesorické či neakcesorické rovnosti v řízení o kontrole právních předpisů před Ústavním soudem rozhodující význam, neboť všechny možné námitky opřené o čl. 3 odst. 1 Listiny jsou vždy normativně "pokryty" ustanoveními čl. 1 Listiny, jehož působnost je z povahy věci širší. Intenzita ústavního přezkumu proto není primárně závislá na skutečnosti, zda k nerovnému zacházení dochází ve vztahu k jinému ústavně zaručenému právu (akcesoricky), či nikoli (neakcesoricky).** Klíčovým je zejména důvod odlišného zacházení, tedy stanovený rozlišovací znak, a zároveň konkrétní právo či statek, ve vztahu ke kterému je odlišně zacházeno. Tomu pak musí odpovídat nároky kladené Ústavním soudem na zdůvodnění legitimacy (ospravedlnění) odlišného zacházení [náleze sp. zn. Pl. ÚS 18/15, body 100-101; obdobně náleze sp. zn. Pl. ÚS 5/19 ze dne 1. 10. 2019 (303/2019 Sb.), bod 51].

58. **Při přezkumu, zda nedošlo k porušení práva na rovné zacházení z důvodu rozlišovacích kritérií užitých v právní úpravě, je třeba posoudit, zda 1. jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny; 2. je s nimi nakládáno odlišně a na základě jakého důvodu; 3. jde odlišné zacházení daným jednotlivcům nebo skupinám k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra); 4. je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tedy a) sleduje legitimní cíl a b) je přiměřené** [srov. obdobně náleze sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 34; náleze sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020 (148/2020 Sb.), bod 173; náleze sp. zn. Pl. ÚS 30/16 ze dne 7. 4. 2020

(254/2020 Sb.), bod 136]. To, jak intenzivní bude přezkum přiměřenosti odlišného zacházení [krok 4b)], přitom bude záviset především na uplatněném důvodu odlišného zacházení a dále na tom, jakého konkrétního práva či statku se odlišné zacházení týká. Nižší míru intenzity bude představovat požadavek na racionální vztah právní úpravy ke sledovanému cíli, tedy zda může nějakým způsobem k jeho dosažení přispět [srov. obdobně nálezy sp. zn. Pl. ÚS 15/15 ze dne 30. 1. 2018 (N 12/88 SbNU 171; 62/2018 Sb.), bod 38; nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)], nemusí tedy jít o řešení nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Vyšší míru intenzity pak bude vyjadřovat požadavek na proporcionalitu ve vztahu ke sledovanému cíli.

59. V nyní posuzovaném případě spočívá podstata krizového opatření (resp. jeho napadené části) v úplném zákazu maloobchodního prodeje a poskytování služeb v provozovnách se současným uvedením 36 výjimek z tohoto zákazu.

60. S ohledem na shora uvedený test diskriminace má Ústavní soud za nesporné, že napadená regulace postihuje srovnatelné jedince a skupiny, tzn. poskytovatele daných služeb. Naplněn je rovněž druhý krok, tzn. je s nimi nakládáno odlišně, a to právě tím způsobem, že některým z nich je jejich podnikatelská činnost zakázána a jiným naopak umožněna. K otázce odlišného zacházení jdoucího k tíži daným subjektům se Ústavní soud vyslovil již shora (bod 54), a to tím způsobem, že se napadený zákaz dotýká samotné podstaty a smyslu práva podnikat.

61. Ústavní soud se proto v dalším zabýval posouzením ospravedlnitelnosti odlišného zacházení, tzn. zda sleduje legitimní cíl a je přiměřené, tedy zda se jedná o řešení, které může k tomuto cíli skutečně přispět ve shora uvedeném smyslu.

62. V prvé řadě Ústavní soud zdůrazňuje, že nezpochybňuje existenci legitimního (tzn. ústavně aprobovaného) cíle, který napadené opatření v obecné rovině sleduje. Tímto cílem (v tomto ohledu lze pro stručnost odkázat na obě shora reprodukováná vyjádření vlády) je zabránění či alespoň zmírnění šíření vysoce nakažlivého respiračního onemocnění COVID-19, s tím souvisejícímu kolapsu zdravotnického systému a rozsáhlé újmě na zdraví a životech obyvatel. Vláda k tomu uvedla, že zvýšená mobilita osob a návštěvy provozoven, ve kterých dochází k osobnímu setkávání, představují signifikantní faktor při šíření nemoci, přičemž uzavření provozu maloobchodu a služeb má nezastupitelnou roli v komplexu všech přijatých krizových opatření ke zpomalení šíření epidemie. Napadeným ustanovením I./1. usnesení vlády č. 78 byla sledována ochrana zdraví (zaručená ze strany státu čl. 31 Listiny), potažmo i života (čl. 6 odst. 1 Listiny). Tyto cíle vláda ve svém vyjádření ze dne 22. 12. 2020 vymezila tak, že jde o minimalizaci negativních dopadů nebezpečí souvisejících s výskytem koronaviru, přičemž hlavními cíli je (1.) zabránit přeplnění kapacity nemocnic, (2.) zabránit explozivnímu rozšíření viru COVID 19 a (3.) snížit smrtnost a četnost těžkých průběhů infekce. Tyto cíle považuje Ústavní soud, a to i s ohledem na jejich ústavní garanci v Listině, za legitimní.

63. Jiná je však otázka, zda je dostatečně ospravedlnitelné a přiměřené i odlišné zacházení s jednotlivými skupinami podnikatelů, které napadené opatření zavádí. Konkrétně zůstává otázkou, zda pro toto odlišné zacházení existují dostatečně silné důvody, a to i v tom ohledu, zda nebylo možno sledovaného cíle dosáhnout za použití méně invazivních prostředků zasahujících základní práva dotčených subjektů.

64. K tomu se z vyjádření vlády ze dne 25. 1. 2021 podává, že „vláda ve svém předchozím vyjádření ani nyní netvrdí, že uzavření maloobchodu a služeb je opatřením, které samo o sobě vede k zpomalení šíření nákazy, ale že je neoddělitelně spojeno s dalšími restriktivními opatřeními. Všechna krizová opatření pak mají ve svém komplexu

za cíl přerušit šíření nákazy mezi jednotlivci a v celé populaci, jak už vláda uvedla ve vyjádření z 22. prosince 2020 (omezit shlukování, snížení počtu setkávání, omezení pohybu osob, omezené poskytování vybraných služeb, používání ochranných a dezinfekčních prostředků). Vědecká zkoumání z poslední doby přitom potvrzují, že snížení mobility a setkávání lidí v provozovnách má pro zastavení expanze nemoci zásadní význam. Otevřené obchody a služby nadto zvyšují nejen mobilitu osob, ale zvyšují i vytiženost hromadné dopravy. Rizikovitost déle trvajících cest ve veřejné hromadné dopravě je přitom zdokumentována.“

65. K této zásadní otázce poměrování zavedeného úplného zákazu maloobchodního prodeje a poskytování služeb za současného stanovení výjimek z tohoto zákazu se tedy vláda nijak nevyjadřuje a není ani zřejmé, zda použití méně invazivních omezujících prostředků vůbec zvažovala. Tímto zvažováním totiž nemůže být kusé konstatování obsažené ve vyjádření vlády ze dne 22. 12. 2020, kde je v tomto směru pouze paušálně uvedeno, že *„při závažné infekci, která se přenáší cestou kontaminovaných kapének a aerosolu, je třeba předcházet koncentraci lidí zejména v uzavřeném prostoru, za případného stanovení dalších podmínek jejich setrvávání v takovém místě. Je proto potřebné použít nástroje, jak regulovat provoz v takových místech.“* Takto strohé konstatování zjevně nemůže získat na přesvědčivosti ani odkazem na prezentaci prof. R. Chlábka z tiskové konference Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 9. 2020, na které v tomto ohledu vláda odkazuje v poznámce pod čarou.

66. Ústavní soud uvádí, že citovaný čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti představuje zmocnění určené vládě pro vymezení práv, která se omezují. Zákonem, který na tento ústavní zákon navazuje, je krizový zákon, který v ustanoveních § 5 a § 6 určuje, která práva lze za nouzového stavu *na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu* omezit. Nyní napadené usnesení vlády v tomto směru odkazuje na § 5 písm. a) až e) a § 6 krizového zákona, což ovšem prakticky znamená, že takto vláda – přinejmenším proklamativně – využila všechny možnosti, které zákon připouští [s jedinou výjimkou: práva na stávkou podle § 5 písm. f)]. Z hlediska rozhodování o nyní posuzované věci je však podstatné, že § 5 písm. b) a e) cit. zákona výslovně připouští možnost omezit vlastnické a užívací právo a právo provozovat podnikatelskou činnost.

67. Současně je však nutno respektovat kautely plynoucí z Listiny, a to i v tak mimořádné situaci, kdy je vyhlášen nouzový stav. Podle čl. 2 odst. 3 Listiny totiž platí, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Tento odstavec - společně s odst. 2 odst. 1 (*„Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“*) - zakotvuje jeden z klíčových principů právního státu: zatímco výkon státní moci je vázán zákony, tj. stát nesmí činit nic, co mu zákon nedovoluje; je tomu v případě jedince naopak – může činit vše, co není zákonem zakázáno a nesmí být nucen činit to, co zákon neukládá. Ideovým východiskem citovaného pravidla je primát jednotlivce před státem. Na rozdíl od výkonu státní moci tak má jedinec daleko širší prostor pro svoje aktivity a stát jej může limitovat toliko zákonem, a to navíc nikoliv libovolně, nýbrž pouze v některých případech. Jinak řečeno, z citovaného článku Listiny plyne zákaz libovůle. Zákaz libovůle vyplývá i z principu materiálního právního státu, zaručeného čl. 1 odst. 1 Ústavy. Podobně podle čl. 4 odst. 4 Listiny platí, že *„[p]ři používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“*

68. Ústavní soud uvádí, že si plně uvědomuje, že vláda byla v souvislosti s pandemickou krizí postavena před problémy, jejichž řešení prostřednictvím právní

regulace je z mnoha důvodů mimořádně obtížné. Orgánům veřejné moci – což zdaleka neplatí pouze o České republice – v první řadě chybí zkušenosti s řešením krize obdobného rozsahu a navíc je epidemická situace velmi dynamická a ani mezi odborníky nepanuje úplná shoda na tom, jak ji hodnotit a potažmo co nejefektivněji regulovat. Je však zároveň nutné zdůraznit, že regulace práv a povinností jednotlivců, potažmo rozhodování o tom, které skupině obyvatel zůstanou práva zachována a která naopak ponese břemena spojená s jejich omezením, nesmí být v moderním ústavním státě pouze projevem politické vůle. Skutečnost, že orgán veřejné moci má pravomoc práva a povinnosti upravovat a zároveň nalezne potřebnou většinu k uplatnění této pravomoci, totiž sama o sobě k vydání ústavně souladného právního aktu nepostačuje. Taková právní regulace – což platí zejména, pokud jde o omezování práv základních – musí reflektovat i požadavek racionality, tj. musí být založena na rozumných, obecně akceptovatelných důvodech a tyto důvody musejí být rovněž navenek seznatelné. Tento požadavek je ostatně jedním ze základních stavebních kamenů právního státu, jak je ve své dřívější judikatuře Ústavní soud formuloval ve vztahu ke shora zmíněnému zákazu libovůle.

69. Podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti musí být ostatně z krizových opatření vlády vydávaných za nouzového stavu seznatelné vymezení omezovaných základních práv, rozsah těchto omezení a ukládané povinnosti a tato opatření musí být souladná s Listinou a také s krizovým zákonem.

70. Z právě uvedeného pro nyní posuzovanou věc plyne několik klíčových východisek. Především, vláda zvolila řešení spočívající v paušálním zákazu veškerého maloobchodního prodeje a poskytování služeb v provozovnách, přičemž současně stanovila velké množství výjimek připomínající až „telefonní seznam“ (celkem 36). Základním deficitem tohoto postupu je však okolnost, že z žádného relevantního zdroje není patrné, na základě čeho vláda dospěla právě k tomuto řešení. V tomto směru vláda nevyužila ani možnost tyto zdroje uvést alespoň ve vyjádření k nyní posuzovanému návrhu, byť Ústavní soud ji k vyjádření vyzval opakovaně.

71. Za tyto konkrétní zdroje totiž Ústavní soud nemůže považovat tvrzení vlády (odkazující na zahraniční zdroje) o tom, že snížení mobility a setkávání lidí v provozovnách má pro zastavení expanze nemoci zásadní význam. Jakkoliv totiž Ústavní soud s tímto tvrzením nehodlá nijak polemizovat, není z něj bez dalšího zřejmé, zda právě zvolené opatření je v dané situaci skutečně nezbytné a zda ke srovnatelnému cíli nebylo možno dospět použitím méně omezujících opatření. Již z povahy věci je totiž např. zřejmé, že podstata maloobchodního prodeje spočívá právě v tom, že lidé využívají prodejny v blízkosti svého bydliště (či zaměstnání) a nemusí proto daleko cestovat a využívat veřejné dopravní prostředky. Podobně odkazy vlády na výsledky výzkumů převzaté z USA (vyjádření ze dne 22. 12. 2020, st. 7-8) pouze dokládají jako nejrizikovější místa přenosu restaurace, fitness centra a kavárny, což se ovšem zjevně míjí s podstatou nyní posuzovaného krizového opatření. Zde učiněný poukaz na význam omezení sdružování a shromažďování osob je rovněž logický, nicméně opět z něj nelze dovést vysvětlení, proč vláda přistoupila právě k této podobě zákazu prodeje a poskytování služeb.

72. Podstatným rozměrem nyní posuzované věci – který ovšem s právě zmíněnými východisky úzce souvisí – je totiž rovněž způsob, jakým vláda v napadeném opatření zakázala, resp. zakázala a povolila prodej výrobků a poskytování služeb. Byť za nouzového stavu, jak již Ústavní soud shora vyložil, je vláda v souladu s čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti oprávněna omezit určitá základní práva, nezakotvuje citovaný čl. 2 odst. 3 Listiny „pouze“ výhradu zákona a není ani pouhým legislativně-technickým

ustanovením, nýbrž odráží základní a nepřekročitelné hodnotové východisko materiálního právního státu založeného na respektu k základním právům a svobodám. Zatímco veřejnou moc lze uplatňovat pouze v případech předvídaných právem, **základním stavem jednotlivce je stav svobody**. Státní (veřejná moc) je sice legitimována i ústavně zmocněna k tomu, aby do tohoto základního stavu zasáhla, tedy aby práva a povinnosti jednotlivců regulovala, povaha tohoto zásahu však musí respektovat text i smysl ustanovení čl. 2 odst. 3 Listiny. **Stát tudíž může jednotlivci ústavně předvídaným způsobem adresovat určitý příkaz či zákaz, nesmí však základní logiku vztahu mezi veřejnou mocí a jednotlivcem obrátit. Nelze tedy právním předpisem obecně a zcela neodůvodněně zakázat „vše“ a formou výjimek pak určité oblasti zasažené zákazem „zpětně povolit“ (opět bez jakéhokoliv odůvodnění). Regulace práv a povinností osob, zejména regulace omezující základní práva a svobody, musí být naopak provedena formou relativně určitých příkazů či zákazů, jež budou odpovídajícím způsobem odůvodněny, a to i za nouzového stavu.**

73. **Požadavek racionálního a navenek seznatelného odůvodnění opatření zasahujícího do základních práv, a to způsobem, který vyvolává mezi srovnatelnými subjekty rozdílné dopady, je přitom imanentní součástí testu diskriminace, tzn. posouzení toho, zda jde o odlišné zacházení dostatečně odůvodněné a přiměřené. Jen v tomto případě je možno považovat toto odlišné zacházení za ospravedlnitelné. V podmínkách právního státu je totiž nemyslitelné, aby jakýkoliv akt orgánu veřejné moci, který zasahuje do základních práv, nebyl racionálně a přesvědčivě odůvodněn, případně aby alespoň nebylo toto jeho odůvodnění seznatelné v rámci následného soudního přezkumu.**

74. **Tím spíše pak vyžaduje odůvodnění taková regulace, která vede k nerovnému zásahu do práva na podnikání v rámci jednotlivých typů podnikání v oblasti maloobchodu a služeb. Dochází-li pak k arbitrárnímu a neodůvodněnému rozhodnutí o tom, které typy maloobchodu a služeb budou povoleny a které zakázány, aniž by bylo možno v jednom každém případě zjistit pádné argumenty pro jejich nezbytnost či naopak zbytnost a epidemiologickou nebezpečnost či naopak akceptovatelnost, je tím zasaženo i do práva na rovný přístup k právu na podnikání, které je zaručeno ve spojení čl. 26 odst. 1 Listiny s čl. 1 odst. 1 Listiny, zaručující rovnost lidí v jejich právech.**

75. **Konkrétní nároky na racionalitu řešení či požadavky na úplnost a spolehlivost podkladů odůvodňujících přijetí určité právní regulace se ovšem mohou – ba musejí – odvíjet od konkrétní faktické situace a odrážet tak realitu. Ústavní soud tak musí při přezkumu právního předpisu regulujícího práva a povinnosti osob reflektovat i to, jaké informace mohl a měl dotčený orgán veřejné moci mít k dispozici a v jaké faktické situaci se při formulaci konkrétního napadeného opatření nacházel. Je tak zjevné, že jiné (vyšší) nároky může Ústavní soud klást na racionalitu a podloženost zákona, jenž byl přijat v „klidných dobách“ po obsáhlých parlamentních debatách, byl doprovázen důvodovou zprávou a při jeho přijímání nebyl zákonodárce v časové tísní vyvolané vnějšími objektivními okolnostmi. Naopak při přezkumu právního předpisu, jenž by musel být z objektivních důvodů přijat takřkajíc „ze dne na den“ a který reaguje na komplikovanou faktickou situaci, jejíž vývoj je obtížné předvídat, je namístě určitá míra zdrženlivosti z hlediska jeho následného soudního přezkumu. Jak k tomu uvedl Ústavní soudní dvůr Rakouské republiky v rozhodnutí sp. zn. V 436/2020 ze dne 10. 12. 2020, v procesu vydávání nařízení musí být „zdokumentováno, na jakém informačním základu spočívá nařízení a že proběhlo zvažování v úvahu připadajících zájmů. Požadavky pro to samozřejmě nesmí být přehnané.“**

76. Na jedné straně tudíž není úkolem Ústavního soudu požadovat v rámci ústavněprávního přezkumu po vládě, aby našla a perfektně odůvodnila (spíše hypotetické) „optimální řešení“ a optimální distribuci břemen spojených s omezením základních práv určitých skupin obyvatel, jestliže ani mezi odborníky neexistuje na hodnocení aktuální situace a prognózách jejího možného vývoje praktická shoda (požadavek na odůvodnění nesmí být „přehnaný“). Z ústavního hlediska však není možné připustit ani druhý extrém. Lakonicky řečeno, ani praktická nejistota a nedostatek perfektních informací neznamenají, že vláda může učinit „cokoliv“ a spoléhat se přitom pouze na instinkt či politický kompromis. Rozhodnutí vlády se totiž musí opírat o odborná doporučení, vycházející z maximální míry dostupných znalostí o dané nemoci a jejímu šíření.

77. Je přitom plně v dispozici vlády, z jakých zdrojů a jakým způsobem bude tyto informace čerpat a v tomto ohledu musí být Ústavní soud velmi zdrženlivý. S ohledem na jeho povinnost chránit základní práva však musí trvat na tom, aby tyto důvody, dokládající potřebu (právě takto intenzivních) zásahů do základních práv prostřednictvím rozhodnutí vlády (krizové opatření), byly seznatelné, což konkrétně znamená, že by měly být veřejně přístupné. Je totiž třeba mít na zřeteli, že každé krizové opatření je politickým rozhodnutím, které samozřejmě musí být založeno na odborných podkladech, nicméně odpovědnost za ně nese vláda, nikoliv její odborní poradci. Současně platí, že vláda musí zvažovat nejen konkrétní odborné podklady, kterými disponuje, nýbrž musí zohledňovat celkový kontext a dopady svých opatření i do dalších oblastí společenského života, a to v krátkodobém i dlouhodobém hledisku. Právě proto je nezbytné, aby byla schopna každé takové rozhodnutí racionálně odůvodnit a aby důvody těchto opatření byly navenek seznatelné. V opačném případě totiž postrádají odpovídající legitimitu.

78. Ústavní soud v této souvislosti odmítá případnou námitku, že nelze striktně požadovat, aby byl odůvodněn každý právní předpis, jelikož nelze např. v praxi požadovat odůvodnění novely zákona, přijaté na základě neodůvodněného pozměňovacího návrhu některého poslance v rámci druhého čtení. V nyní posuzované věci se totiž jedná o krizové opatření vlády, tedy kolektivního orgánu, u něhož lze očekávat a také požadovat, že vychází z dostatečných odborných podkladů a je racionálně odůvodněno.

79. Navíc je třeba při posuzování intenzity zásahu do základního práva svobodně podnikat a napadeným krizovým opatřením nastaveného odlišného zacházení mezi jednotlivými subjekty vycházet i z toho, že v současné době již měla vláda dostatek času, aby přijatá opatření mnohem lépe promyslela a odůvodnila, než tomu bylo v době nastavení omezujících opatření v březnu roku 2020. I pro tuto oblast výkonu veřejné moci totiž platí, že z pohledu plynutí doby je třeba klást na odůvodnění zásahů do základních práv vyšší nároky než na okamžitou reakci v počátku pandemie a s určitou mírou nadsázky lze dokonce hovořit o jistém vztahu úměry mezi intenzitou a odůvodněností zákazů a během času. Důvodem tohoto zpřísnujícího požadavku je tedy jak skutečnost, že měla vláda mnohem více informací, praktických zkušeností a také času napadenou regulaci promyslet a systematicky odůvodnit, ale též okolnost, že dlouhodobý a opakovaný zásah do základního práva (v tomto případě do práva na podnikání) je mnohem invazivnější a „bolestivější“, než krátkodobé a dočasné omezení.

80. Soudní moc, která má ústavní povinnost chránit základní práva (čl. 4 Ústavy) a je proto povinna právní akty veřejné moci právě z tohoto hlediska přezkoumávat, tak nemůže efektivně činit za situace, kdy z nich samotných a ani z dostupných podkladů není seznatelné, proč a v jakém rozsahu byly vydány.

81. Jak je již uvedeno shora, Ústavní soud si je dobře vědom okolnosti, že v době vyhlášeného nouzového stavu není možno důsledně trvat na všech formálních atributech normotvorby, jako je tomu ve standardních podmínkách. Současně je však třeba vidět, že předmětnými krizovými opatřeními, vydávanými vládou (tzn. orgánem exekutivy), dochází skutečně k velmi robustním zásahům do základních práv velkého množství jednotlivců i právnických osob, a proto musí být tato opatření přezkoumatelná nejen z hlediska procedurálního, nýbrž i materiálního. Efektivní přezkum prováděný Ústavním soudem proto není možný bez toho, aby vláda řádně vysvětlila nutnost vydání napadeného opatření (včetně doložení podkladů, ze kterých vycházela) a odůvodnila nezbytný rozsah omezení základních práv a vymezení uložených povinností. Jak se navíc podává již ze shora uvedeného, napadené opatření bylo vydáno po několikaměsíčních zkušenostech s vývojem pandemie v České republice i jinde ve světě, takže míra praktické nejistoty již nebyla tak vysoká jako v prvních měsících jejího průběhu a lze proto očekávat, že vláda řadu relevantních podkladů pro racionální a odůvodněné rozhodování mít mohla a měla.

82. Pro rozhodnutí Ústavního soudu v projednávané věci ovšem není podstatná pouze existence ústavní povinnosti vlády opřít zvolené normativní řešení o racionální a seznatelné důvody, nýbrž i zodpovězení otázky, v jaké formě, kdy a komu tyto důvody a podklady musejí být k dispozici tak, aby krizové opatření nebylo shledáno neospravedlňující odlišné zacházení s dotčenými podnikatelskými subjekty.

83. Ústavní soud přitom vychází z přesvědčení, že není nutné, aby důvody normotvůrce, jež mohou posléze být relevantní pro přezkum ústavnosti předpisu, byly vždy bezpodmínečně explicitně zachyceny již ve formálním dokumentu, který by tvořil odůvodnění (důvodovou zprávu) právního předpisu. Byť u právních předpisů existuje na základě Legislativních pravidel vlády povinnost předkládat s jejich návrhy i důvodovou zprávu, nejedná se o povinnost plynoucí přímo z ústavního pořádku. Na druhé straně však každý orgán veřejné moci, který upravuje právním předpisem práva a povinnosti osob, musí mít příslušné důvody a podklady k dispozici a přinejmenším v případě přezkumu ústavnosti takového právního předpisu musí být připraven je předložit Ústavnímu soudu. Pokud tak přesto neučiní, nelze než učinit závěr, že posuzovaná právní úprava je projevem libovůle. Jednoduše vyjádřeno: vychází-li Ústavní soud setrvale z teze o racionálním zákonodárci (resp. obecněji: normotvůrci), předpokládá také jako samozřejmost, že každé rozhodnutí orgánu veřejné moci, zasahující do základních práv, vychází z dostatečných podkladů, při jeho schvalování jsou velmi pečlivě zvažovány protichůdné argumenty a je dána možnost jeho přezkoumatelnosti právě prostřednictvím toho, že tyto podklady budou alespoň následně k dispozici. V opačném případě se totiž nejedná o rozhodnutí racionální, nýbrž zcela nahodilé.

84. Z obdobných východisek vychází i německá ústavněprávní doktrína a také judikatura. Zatímco povinnost zákonného či podzákonného normotvůrce vždy zachytit důvody právního předpisu předem a ve formalizované podobě může být považována za ne zcela jednoznačnou (jakkoliv ji část doktríny ze Základního zákona dovozuje, srov. Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 76 odst. 22 či Mann, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 80 odst. 31), povinnost takové důvody mít k dispozici a v případě ústavního přezkumu být připraven je ústavnímu soudu předložit, je obecně uznávána. Německý Spolkový ústavní soud tak například v minulosti dovedl povinnost zákonodárce (již je ovšem možno vztáhnout i na ostatní normotvůrce) právní předpisy „srozumitelně odůvodnit“ [*nachvollziehbar zu begründen*; BVerfGE 125, 175 (238)].

85. Specificky ve vztahu k právním předpisům vydávaným k regulaci epidemické situace v souvislosti s epidemií COVID může Ústavní soud odkázat (kromě rozhodnutí stejného soudu citovaného shora) kupř. na rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouské republiky sp. zn. V 411/2020 ze dne 14. 7. 2020, v němž soud zdůraznil, že „zákonodárce musí v procesu přijímání nařízení o omezeních, zákazech nebo výjimkách z nich zachytit řádně informace o okolnostech, které upravuje, aby tak umožnil následnou kontrolu zákonnosti, resp. ústavnosti nařízení. **Zákonodárce je povinen dokumentovat postup při přijímání nařízení, a to i v době krize.**“

86. V nyní posuzované věci proto bylo na vládě samotné, aby předložila dostatečné a racionální důvody, pro které přijala napadené opatření v takové podobě, v jaké je přijala. Teprve na jejich základě může Ústavní soud řádně plnit svou funkci a přezkoumat soulad napadeného právního předpisu se zákonem, resp. s ústavním pořádkem. V nyní posuzované věci přitom navrhovatelka poukazuje na absenci odůvodnění jak ve vztahu k samotnému zákazu, tak i ke stanoveným výjimkám z něj, když označuje na některé konkrétní příklady, jež považuje za nelogické. Rovněž tuto námitku shledává Ústavní soud důvodnou. **Za této situace absence jakéhokoliv odůvodnění totiž není možno provést ani poměrování v kolizi stojících základních práv (právo svobodně podnikat a vlastnické právo proti právu na ochranu zdraví či právu na život).**

87. Ústavní soud přitom nezpochybňuje, že samotný účel, pro který jsou výjimky ze zákazu stanoveny, tedy aby bylo prodáváno nezbytné zboží a byly poskytovány nezbytné služby (zboží a služby základní denní potřeby – v zahraničních úpravách *essential goods and services*), lze označit za racionální, neboť jde, resp. má jít o sortiment, jehož nedostupnost v provozovnách by byla pro společnost a její fungování nanejvýš problematická, až fatální. Ostatně činí tak i ostatní země, které k obdobným opatřením přistoupily, což vláda ve svých vyjádřeních dokládá. **Ústavní soud je však povinen posoudit, zda zařazení zboží – na které navrhovatelka v rámci svých námitek poukazuje – do těchto výjimek, je z hlediska uvedeného účelu racionální. Ústavní soud k tomu opakovaně uvádí, že nemůže vstupovat na pole politického rozhodování tím, že by vyžadoval optimální, nejvhodnější či nejlepší řešení, které ostatně ani nelze v ústavní rovině vždy přesně specifikovat, postačí, jde-li o řešení rozumné ve vztahu k účelu, který má být dosažen. Zde je nutno akceptovat širokou míru volné úvahy vlády, neboť požadavek zcela exaktně odůvodnitelné povahy zboží a služeb jako „nezbytných“ by byl nemožný** [srov. náleze ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15 (N 121/81 SbNU 889, 271/2016 Sb.)]. Ostatně i ze zahraniční právní úpravy vyplývá, že přístup států k tomu, co patří mezi základní zboží a služby, na které se mají vztahovat výjimky za zákazu, není totožný.

88. **Podstatná je však okolnost, aby vláda byla schopna řádně a přesvědčivě odůvodnit, (1.) z jakých důvodů bylo nezbytné přikročit k úplnému zákazu maloobchodního prodeje a prodeje a poskytování služeb v provozovnách (tzn. zejména proč nebylo možno srovnatelného výsledku dosáhnout méně invazivními prostředky, tedy např. omezením počtu přítomných zákazníků a dalšími opatřeními) a (2.) v čem spočívá racionalita stanovených výjimek.**

89. Samotná vláda totiž ve vyjádření ze dne 22. 12. 2020 připouští, že definice tzv. zbytných obchodů (*non-essential shops and services*) se v průběhu pandemie liší stát od státu, když uvádí, že „*neexistuje jednotný univerzální seznam, jenž by např. napříč Evropou vymezoval, co je základní denní potřebou obyvatelstva. Definování obchodů a služeb, které jsou pro každodenní život během pandemie nezbytné, tak závisí na rozhodnutí politické reprezentace.*“ Tuto skutečnost Ústavní soud plně respektuje,

nicméně právě z tohoto důvodu je nezbytné, aby vláda (jakožto politický reprezentant) výjimky náležitě vysvětlila. Platí totiž, že obě možné zvolené metody, tzn. plošný zákaz prodeje se stanovenými výjimkami, anebo naopak taxativní určení segmentu zakázaného prodeje, vedou ke stejnému cíli: z množství podnikatelských subjektů vláda rozhoduje o tom, kdo bude moci i nadále svoji činnost řádně vykonávat a kdo nikoliv.

90. Ústavní soud nezpochybňuje právo vlády činit toto politické rozhodnutí, které musí být výsledkem pečlivého zvažování různých aspektů (zdravotních, sociálních, ekonomických atp.) a za které také nese plnou odpovědnost, nicméně z důvodu ochrany základních práv dotčených subjektů musí trvat na tom, aby je vláda řádně a konkrétně vysvětlila, neboť jen tak bude zajištěno, že toto rozhodnutí nebude zcela libovolné. Ostatně, zejména dotčení provozovatelé prodeje a služeb mají právo na to, aby se dozvěděli důvody odlišného zacházení s nimi.

91. Ústavní soud proto činí závěr, že za situace, kdy vláda využije možnosti omezit základní práva nebo svobody krizovým opatřením a uložit jeho adresátům povinnosti, musí být schopna své opatření také řádně odůvodnit, aby bylo zjevné, že její rozhodování nebylo libovolné či nahodilé. To konkrétně znamená, že by měly být (přínejméně) dostupné informace, na základě kterých vláda v těchto případech rozhoduje, a tyto informace musí být následně přezkoumatelné v řízení před Ústavním soudem. Odkaz na negativní vývoj epidemické situace, na kterém jsou založena vyjádření vlády k podanému návrhu navrhovatelky, je totiž „pouze“ specifikací legitimního cíle, jenž je napadenou úpravou sledován, nic však již nevypovídá o racionálním vztahu mezi tímto cílem a zvoleným opatřením či dokonce o nezbytnosti takového opatření. Jakkoliv je Ústavní soud při posuzování vhodnosti a nezbytnosti posuzovaného opatření připraven poskytnout vládě značný prostor pro formulaci právní úpravy (právě s ohledem na obtížnou, dynamickou a fakticky nepřehlednou situaci), ani tento zdrženlivý přístup nemůže ospravedlnit postup vlády, která své opatření nebyla schopna podepřít racionálními argumenty.

92. Pokud konečně vláda v obou citovaných vyjádřeních argumentuje zahraniční právní úpravou, spočívající často rovněž v zákazu prodeje se stanovenými výjimkami, uvádí k tomu Ústavní soud, že v řadě zemí (Rakousko, Polsko, Bavorsko), jsou krizová opatření vlády a ministerstev odůvodňována (příkladný výčet obsahující konkrétní odkazy viz např. text J. Wintra *Neodůvodněná krizová opatření vlády odporují principům demokratického právního státu*, in: Právo a krize, 30. 1. 2021, <https://pravoakrize.net/neoduvodnena-krizova-opatreni-vlady-odporuji-principum-democratickeho-pravniho-statu/>). Vládou uváděný komparativní argument je proto „dvousečný“: lze jím totiž dovést nejen podobný postup exekutivních orgánů jiných evropských zemí v době pandemie z hlediska stanovení zákazů a výjimek z nich, nýbrž také požadavek odpovídajícího odůvodňování těchto opatření. Lapidárně vyjádřeno, z těchto příkladů je patrné, že i v tak hektické a vypjaté situaci není možno rezignovat na přiměřené odůvodňování restriktivních opatření.

93. Lze tak shrnout, že Ústavní soud si je dobře vědom toho, že na právní předpisy, vydávané v době vyhlášeného nouzového stavu, nelze klást stejné nároky jako za „klidného počasí“, tzn. není např. nezbytné vždy trvat na formalizované podobě důvodové zprávy. Současně však nelze připustit ani opačný extrém: situaci, kdy vláda dokonce ani v řízení o abstraktní kontrole norem před Ústavním soudem, kdy je přezkoumáváno konkrétní krizové opatření, není schopna či ochotna uvést žádné relevantní a konkrétní důvody, proč je daný zákaz nezbytný, proč nelze vystačit s méně robustními zásahy do základních práv a v čem spočívá racionalita uvedených výjimek.

Jakkoliv je totiž z povahy věci zřejmé, že některé z těchto výjimek jsou skutečně nezbytné (např. prodej potravin, léků nebo pohonných hmot), vyžaduje řada jiných výjimek přesvědčivé vysvětlení, ze kterého by teprve bylo patrné, že se ze strany vlády nejedná o nepřípustnou libovůli (např. navrhovatelkou zmiňovaná květinářství nebo prodejny zbraní a střeliva).

94. Toto odůvodnění přitom není jen nezbytným podkladem pro přezkum prováděný Ústavním soudem, nýbrž také pro společenskou akceptaci a tedy i legitimitu krizových opatření. Jak je již uvedeno shora, ústavní systém České republiky je založen na primatu jednotlivce před státem a navazuje tak konzistentně na učení o společenské smlouvě. Tomuto pojetí je však bytostně cizí postup, kdy exekutivní orgán vydává opatření velmi zásadně zasahující do základních práv těchto jednotlivců, aniž by přitom byla tato opatření řádně a racionálně odůvodněna. V takovém případě totiž pochopitelně klesá i jejich legitimita a ochota je důsledně akceptovat občany.

95. Proto Ústavní soud napadený bod I./1. usnesení vlády č. 31/2021 Sb. z důvodu porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny zrušil.

IX. Závěr

96. Závěrem Ústavní soud shrnuje, že v průběhu řízení o podaném návrhu pozbyl platnosti bod I./1. usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2020 č. 1192, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb., bod I./1. usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1201, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 477/2020 Sb., bod II. usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1195, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeného pod č. 471/2020 Sb., bod 2. usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1196, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb., a bod I./1. usnesení vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 57, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 23/2021 Sb. Ústavní soud proto řízení o části návrhu, směřující proti uvedeným ustanovením, zastavil podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu (výrok I.).

97. Ústavní soud zrušil napadený bod I./1. usnesení vlády č. 31/2021 Sb. z důvodu porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny a porušení čl. 26 odst. 1 ve spojení s čl. 1 odst. 1 Listiny ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu (výrok II.).

98. Ústavní soud si je vědom okolnosti, že k publikaci tohoto nálezu a tedy i k jeho vykonatelnosti vyhlášením ve Sbírce zákonů dojde až po uplynutí platnosti napadeného krizového opatření (14. 2. 2021). Jakkoliv je proto zřejmé, že v důsledku tohoto nálezu bezprostředně nedojde „k otevření maloobchodního prodeje“, přesto však Ústavní soud považuje závěry obsažené v odůvodnění tohoto nálezu za velmi zásadní, jelikož představují jakési „memento“ pro případná další omezující opatření vlády.

P o u ě n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 9. února 2021

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Fenyka k výroku č. II. a k odůvodnění nálezu Pl. ÚS 106/20 (podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu)

I.

Odklon Ústavního soudu od zásady *self-restraint* (zdrženlivost, sebeomezení)

Nesouhlasím s derogujícím **výrokem** (II.) nálezu ani s jeho **odůvodněním**, neboť nálezy jimi, resp. v jejich důsledku nahrazuje **úvahu vlády**, týkající se odborných, strategických a bezpečnostních otázek, a to **úvahou Ústavního soudu** (většiny jeho pléna) o **potřebnosti či nepotřebnosti konkrétních protiepidemických opatření**. Tím Ústavní soud aktivisticky vstupuje na pole politického rozhodování, které mu z hlediska Ústavy České republiky nepřísluší. Ústavní soud nemůže být zároveň soudem a zároveň zákonodárcem.¹ Otázky, jež lze zodpovědět pouze s použitím politických kritérií, musí být rozhodnuty politickou reprezentací představovanou orgány moci zákonodárné nebo výkonné a nikoli aktivistickým přístupem Ústavního soudu.²

Nález v konečné podobě de facto znamená (prohlubující se) odklon Ústavního soudu od zásady *judicial self-restraint*, - *zdrženlivost, sebeomezení*, kterou Ústavní soud dlouhodobě ve své rozhodovací praxi akceptoval, a který vyvěrá z respektu k dělbě moci ve státě.³

Ústavní soud zrušil část krizového opatření (zákaz maloobchodu a služeb v provozovnách) v podstatě z důvodu, že **toto krizové opatření nebylo dostatečně odůvodněno ani prostřednictvím vyjádření vlády předloženého v řízení před Ústavním soudem ani ve vztahu k veřejnosti**.

Přitom Ústavní soud na jedné straně v odůvodnění nálezu deklaruje zdrženlivý přístup v otázce nároků na takové odůvodnění – a na straně druhé tuto zdrženlivost prolamuje - konkrétně požaduje (bod 90.), aby z odůvodnění bylo zřejmé, že rozhodování vlády nebylo libovolné či nahodilé, přičemž je konstatováno, že při posuzování vhodnosti a nezbytnosti krizového opatření je Ústavní soud připraven poskytnout vládě značný prostor pro formulaci právní úpravy, a to právě s ohledem na obtížnou, dynamickou a fakticky nepřehlednou situaci týkající se mimořádného stavu.

Stranou pozornosti nemůže zůstat ani poněkud schizofrenní přístup Ústavního soudu k požadavkům na odůvodnění přijatých vládních opatření. Právní předpisy se v České republice neodůvodňují. Ústava povinnost odůvodnění coby obligatorní součásti právních předpisů nepředepisuje a řádné odůvodnění samo o sobě není referenčním kritériem souladu právního předpisu s ústavním pořádkem, které by Ústavní soud ve své praxi využíval. V tomto směru nemohl Ústavní soud Vládě ČR ničeho vytknout. Ústavní soud se tedy nejprve zaměřil na odůvodnění opatření ve vyjádření vlády jako účastníka řízení na výzvu Ústavního soudu. Vědom si ovšem argumentační sterility takového hodnocení, rozhodl se ústavnímu přezkumu podrobit i abstraktní opatření Vlády ČR ve

¹ Montesquieu, Ch. L., *O duchu zákonů*, Dobrá Voda: A. Čeněk, 2003 s. 47, též Šimíček, V. In: Bahýřlová, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 50, bod 9.

² Tomoszek, M. *Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR*. In: Hamulák, O. (ed.). *Fenomén judikatury v právu. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2009*. Praha: 2010.

³ Spolkový Ústavní soud (SRN), k jehož judikatuře se český ÚS desetiletí upínal v roce 1973 (BVerfGE 36, 1, 14 f.) definoval tuto zásadu následovně: „Zásada self-restraint neznamená zkrácení nebo oslabení kompetencí ústavního soudu, nýbrž rezignaci na to, aby „provozoval politiku“, tj. zasahoval do ústavou vytvořeného a ohraničeného prostoru svobodné politické tvorby. Zamýšlí proto ponechat prostor svobodné politické tvorby, který ústava garantovala pro ostatní ústavní orgány, otevřený. Český Ústavní soud se k této zásadě přihlásil v mnoha rozhodnutích (např. Pl. ÚS 54/05, Pl. ÚS 24/09) z dalších autorů např. Holländer, P. *Kolaps „soudcovského státu“: běží odpočítávání?* In: Šimíček, V. a kol. *Dělba soudní moci v ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 6. a mnozí další.

vztahu k široké veřejnosti (bod 77. nálezu), z čehož vyvodil, podle mého názoru, ústavně neuchopitelný závěr.

Jelikož odůvodnění právního předpisu jako takové není jeho obligatorní součástí, tím méně mohl být ústavní deficit napadených opatření spatřován v jejich nedostatečném odůvodnění široké veřejnosti. Způsob, jakým vláda komunikuje s veřejností, do jaké míry jí předkládá kompletní a přesvědčivé informace, spadá zcela bytostně do sféry veřejné diskuse a politické odpovědnosti, za niž vláda skládá účty ve volbách. Většina pléna zde tak nepřipustně vstoupila na politické kolbiště a omezila jej.

Ostatně je třeba podotknout, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 se Ústavní soud vyslovil velmi restriktivně o možnosti veřejných funkcionářů vyvíjet vlastní mediální činnost a fakticky znemožnil provozování médií, na němž by se podíleli členové vlády. To v souvislosti s požadavkem na dostatečné veřejné odůvodnění napadených opatření nyní znamená, že většina pléna vlastně klade na ústavní konformitu právního předpisu další požadavek, jímž je jeho vydání v nezbytné součinnosti s médii, což se ještě více vzdaluje od obligatorních požadavků na právní předpis vyplývajících z ústavního pořádku i praxe Ústavního soudu.

II.

Hodnocení účinnosti opatření Vlády ČR Ústavním soudem – vyjádření vlády jako účastníka řízení před ÚS

Ústavní soud se sice na jedné straně v nálezu dovolává výše uvedené zdrženlivosti, ale přitom zároveň důvody, které mu vláda ve svých vyjádřeních předložila, odmítá jako nedostatečné.

Důvody vlády, které tato sdělila ve svém vyjádření Ústavnímu soudu, lze shrnout tak, že k dosažení sledovaného legitimního cíle – kterým je zabránění či alespoň zmírnění šíření vysoce nakažlivého respiračního onemocnění COVID-19, s tím souvisejícímu kolapsu zdravotnického systému a rozsáhlé újmě na zdraví a životech obyvatel – má dojít (mimo jiné) předmětným zákazem maloobchodu a služeb proto, že tím dochází k snížení mobility a setkávání lidí, což představuje signifikantní faktor při šíření nemoci. Přitom vláda ve svém vyjádření zdůrazňuje, že uzavření provozu maloobchodu a služeb má nezastupitelnou roli v komplexu všech přijatých krizových opatření ke zpomalení šíření epidemie. V této souvislosti vláda poukazuje také na procentuální vyhodnocení efektivity jednotlivých opatření ve vědecké studii nazvané „*Inferring the effectiveness of government interventions against COVID-19*“ (BRAUNER, J. M. a kol., Science, 15. 12. 2020), ze které podle vlády vyplývá uvedený význam protiepidemického opatření plošného uzavření obchodů a služeb s výjimkami pro prodej základních potřeb. V této souvislosti vláda ve svém vyjádření poukazuje také na další vědecké výsledky – „*Mobility network models of COVID-19 explain inequities and inform reopening*“ (CHANG, S. a kol. Nature, 10. 11. 2020), které ukazují, že zvýšená mobilita spolu s návštěvami tzv. *face-to-face* obchodů a služeb (*face-to-face businesses*) představuje významný faktor v šíření nemoci.

Ačkoliv v odůvodnění nálezu Ústavní soud předesílá, že s tvrzením vlády o tom, že snížení mobility a setkávání lidí v provozovnách má pro zastavení expanze nemoci zásadní význam, nehodlá nijak polemizovat, fakticky tak současně činí tím, že k tomu předkládá (bod 71.) vlastní věcné (odborné) úvahy, podle kterých:

1) „*již z povahy věci je totiž např. zřejmé, že podstata maloobchodního prodeje spočívá právě v tom, že lidé využívají prodejny v blízkosti svého bydliště (či zaměstnání) a nemusí proto daleko cestovat a využívat veřejné dopravní prostředky.*“

K vědeckým výzkumům, kterými vláda svůj postup vysvětluje, Ústavní soud konstatuje, že:

2) „Podobně odkazy vlády na výsledky výzkumů převzaté z USA (vyjádření ze dne 22. 12. 2020, st. 7-8) pouze dokládají jako nejrizikovější místa přenosu restaurace, fitness centra a kavárny, což se ovšem zjevně míjí s podstatou nyní posuzovaného krizového opatření. Žádné další konkrétní argumenty k nedostatečnosti obsahu vyjádření vlády odůvodnění nálezu neobsahuje (pouze obecněji formulované požadavky, které jsou ústavním pořádkem na takové odůvodnění kladeny).

Ad 1) První citovanou větou nálezu v podstatě popírá, že by na šíření epidemie mělo uzavření maloobchodu zásadní vliv a tuto svoji odbornou (epidemiologickou) úvahu odůvodňuje nálezu tím, že je to „zřejmé již z povahy věci“ (sic!). Nejen, že se tím Ústavní soud nepřipustně pouští do odborné věcné polemiky s vládou, ale navíc tak činní i velmi nepřesvědčivě. Nic takového „z povahy věci“ totiž zřejmé není, a to již jen proto, že do maloobchodu patří nejen prodej např. v pultových a samoobslužných prodejnách, ale také supermarkety, hypermarkety, obchodní domy, outlety apod., u kterých neplatí, že za nimi lidé necestují i na větší vzdálenosti od svého bydliště či zaměstnání. Ostatně maloobchod zahrnuje i vysoce specializované prodejny, u něž nelze vyloučit (naopak to lze předpokládat), že se za účelem nákupu budou zákazníci přemisťovat na větší vzdálenosti, neboť jednoduše v blízkosti bydliště takovou specializovanou prodejnu nemají.

Ústavní soud se zde pouští do odborné epidemiologické debaty, zda i mobilita na kratší vzdálenost do provozoven, kde se zákazníci setkávají, je či není pro šíření epidemie relevantně významná (podle vyjádření vlády tomu tak je). Přitom právě v této odborné debatě měl být Ústavní soud velmi zdrženlivý. Ale nebyl, ačkoliv si byl tohoto svého postavení zdá se dobře vědom (bod 77. první věta). Ostatně v situaci turbulentní krize, v níž se nové poznatky objevují rychleji, než jak je možné na ně reagovat zavedením nových opatření, musí být Ústavní soud zvláště zdrženlivý, neboť i opatření, které se ve zpětném náhledu prokáže jako neefektivní, se tak vůbec nemuselo jevit *ex ante* a odborných názorů na účinnost opatření. Na vládu nelze klást požadavek na autoritativní řešení odborných sporů a existuje-li konkurence kvalifikovaných odborných názorů na vhodnost či efektivitu nějakého konkrétního opatření, příklon k jednomu z nich je čistě otázkou politické odpovědnosti.

Ad 2) Druhou citovanou větou nálezu opět z věcného hlediska hodnotí odborné podklady, ze kterých vláda při rozhodování o zákazu vycházela, když zmíněné vědecké studie považuje za irelevantní pro nyní posuzované krizové opatření. A opět tak nálezu činí současně i velmi nepřesvědčivě, neboť není pravda, že „pouze dokládají jako nejrizikovější místa přenosu restaurace, fitness centra a kavárny“, neboť ve studii „*Inferred the effectiveness of government interventions against COVID-19*“ bylo jako významné prezentováno právě protiepidemické opatření týkající se také plošného uzavření obchodů a služeb („*Most nonessential businesses closed*“).

I přes shora uvedený obsah vyjádření vlády Ústavní soud ve svém nálezu uzavírá, že vyjádření vlády nevypovídá o racionálním vztahu mezi cílem a zvoleným opatřením, resp. nálezu v této souvislosti dospívá k závěru, že vláda nebyla schopna své opatření podepřít racionálními argumenty (bod 90.).

Tento závěr většiny pléna Ústavního soudu – o nedostatku racionálních argumentů pro takový postup – není přesvědčivý i s ohledem na to, že ani v zahraničí není ničím výjimečným, že za účelem omezení šíření epidemie je uzavírána většina obchodů

s výjimkami pro nezbytný sortiment (Německo, Rakousko, **Francie** a další), na což ostatně vláda – k podpoře důvodnosti předmětného zákazu – ve svých vyjádření před Ústavním soudem také obsáhle upozorňovala.

Nález však charakterizuje vyjádření vlády jako pouhý odkaz na negativní vývoj epidemické situace, který je pouze specifikací legitimního cíle, jenž je napadenou úpravou sledován (bod 90.).

Jestliže Ústavní soud tímto způsobem shora uvedené důvody, které na podporu předmětného opatření vláda předložila, považuje za důvody nedostatečné, fakticky tím nahrazuje úvahu vlády, týkající se odborných, strategických a bezpečnostních otázek (k tomu navíc po věcné stránce i velmi nepřesvědčivě jak výše uvedeno), čímž soud vstupuje na pole politického rozhodování.

Jakkoliv lze souhlasit s tím, že z ústavního hlediska není možné připustit, aby vláda mohla učinit „cokoliv“ a spoléhat se přitom pouze na instinkt či politický kompromis (bod 76.), vyjádření vlády k předmětnému zákazu, resp. vládou předložené odůvodnění (jak bylo stručně představeno výše) však ničemu takovému nenasvědčuje.

III.

Hodnocení účinnosti opatření Vlády ČR Ústavním soudem – odůvodnění opatření Vlády ČR ve vztahu k veřejnosti

Pokud většina pléna Ústavního soudu shora uvedené důvody – obsažené ve vyjádřeních vlády – takto věcně hodnotila se závěrem, že jsou nedostačující, je dále s podivem, že při svých závěrech nález zcela přehlídá **další podklady, které jsou veřejně přístupné**, jak ostatně nález požaduje v bodě 77. (zejména na oficiálním informačním portálu Ministerstva zdravotnictví „koronavirus.mzcr.cz“ nebo na stránkách „vláda.cz“), a ze kterých vláda při vydání předmětného zákazu také vycházela, resp. ze kterých důvody pro krizové opatření rovněž vyplývají.

Příkladem lze uvést přehled datových reportů, podkladových materiálů a analýz pro hodnocení epidemie COVID-19 v České republice, a také tzv. Protiepidemický systém ČR („PES“). **Vláda přitom výslovně zavedení zákazu maloobchodu a služeb v provozovnách odůvodňovala právě vstupem do nejvyššího stupně tohoto systému (tisková konference po mimořádném jednání vlády dne 23. prosince 2020). Uvedený stupeň pohotovosti je odvozen od vývoje denních hodnot indexu rizika a dalších ukazatelů epidemie COVID-19, a tyto údaje jsou proto dalším vysvětlením, proč vláda považovala za nezbytné, aby došlo k předmětnému zákazu provozování maloobchodu a služeb, a proč nestačilo mírnější opatření v podobě omezení počtu osob v provozovně, což odpovídá nižšímu stupni pohotovosti, resp. nižším hodnotám indexu rizika a dalším ukazatelům epidemie COVID-19 (viz zveřejněná matice opatření).**

Nic z uvedeného však Ústavní soud v nálezu nereflektuje a při svých závěrech o důvodech krizového opatření se nakonec fakticky omezil na kritiku napadených opatření a vyjádření vlády před Ústavním soudem, a to i přesto, že sám v nálezu zdůrazňuje, že pro sdělení důvodů krizového opatření není nezbytné trvat na formalizované podobě (bod 93.). Proto pokud tyto další zveřejněné relevantní podklady Ústavní soud nijak nezohlednil, pak tím spíše neměl přistoupit k přehodnocování úvah vlády o potřebnosti zákazu tak zúženým a nepřesvědčivým způsobem, jak to učinil ve svém nálezu.

Pokud nález poukazuje (body 89. a 92.) na absenci přesvědčivého vysvětlení některých výjimek, vyvolávajících neodůvodněné nerovné zacházení v rámci jednotlivých typů podnikání v oblasti maloobchodu a služeb (např. výjimky pro květinářství nebo prodejny

zbraní a střeliva), nejde a nemůže jít o důvod pro zrušení celého zákazu, nýbrž **právě jen těch výjimek** z něj, které takové nerovné zacházení způsobují.

Jinak řečeno, pokud Ústavní soud dospěl k závěru, že v případě některých **výjimek** neexistují – z hlediska povahy daného sortimentu a účelu výjimek (nezbytnost některého zboží a služeb) – objektivní a rozumné důvody, vysvětlující zařazení tohoto druhu zboží a služeb do příslušných výjimek a pokud ani sama vláda žádné takové důvody nepředložila (nejpozději ve svých vyjádřeních před Ústavním soudem) a navenek je blíže nekomentovala, mělo dojít k **derogaci „pouze“ takových nevysvětlených výjimek** pro rozpor s právem na rovné zacházení podle čl. 1 věty první Listiny, tak jak jsem to navrhol jako původní soudce zpravodaj v této věci, ve zpravodajské zprávě, jež byla plénem Ústavního soudu odmítnuta a byla nahrazena nálezem, **derogujícím celý zákaz.**

IV.

Závěr

Jsem tedy přesvědčen, že vláda k samotnému zákazu prodeje zboží a poskytování služeb v provozovnách adekvátní důvody Ústavnímu soudu předložila a odůvodnila je i ve vztahu k veřejnosti, a pokud Ústavní soud ruší celý zákaz pro nedostatečnost takového odůvodnění, vstupuje tím již na pole politického rozhodování, které mu ale, jako jsem uvedl shora, nepřísluší.

V Brně dne 9. 2. 2021

prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc.

Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 106/20 podávám podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, odlišné stanovisko, a to proti II. výroku nálezu a jeho odůvodnění (body 48. a násl.).

1. Jsem přesvědčen, že Ústavní soud měl návrh na zrušení bodu I. 1. usnesení vlády ze dne 28. ledna 2021 č. 78, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 31/2021 Sb., zamítnout. Mimořádnost současné situace vyvolaná šířením nakažlivého respiračního onemocnění COVID-19 vyžaduje, aby Ústavní soud důsledně respektoval princip sebeomezení (*judicial self-restraint*) a z tohoto hlediska přísně zvažoval dopady svého rozhodnutí. Zrušení napadeného ustanovení, jež vede k uvolnění restrikcí, považuji za nezodpovědné. Akcent na ochranu práva podnikat (např. bod 53 odůvodnění, bez zohlednění jednoho ze základních znaků podnikatelské činnosti, tj. jejího výkonu na vlastní odpovědnost) při poměrování s právem na ochranu zdraví není, podle mého názoru, ústavně konformní. U práva na ochranu zdraví (čl. 31 věta první Listiny základních práv a svobod) zjevně dominuje komisivní, pozitivní povinnost státu (srov. čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky), kterou v tomto případě naplňuje vláda vydáváním jednotlivých krizových opatření. **Jejich věcný přezkum – v duchu principu sebeomezení – Ústavnímu soudu nepřísluší** (na jistou míru zdrženlivosti odkazuje i odůvodnění nálezu v bodě 77 i. p., avšak v dalším postupu ji nerespektuje).

2. Upozorňuji, že II. výrok nálezu schválený většinou pléna dne 9. února 2021 nezohledňuje stav právní úpravy k tomuto dni (srov. usnesení vlády ze dne 8. února 2021 č. 119, o změně krizového opatření, vyhlášeného pod č. 48/2021 Sb.)

3. Konstatuji, že výsledný text nálezu (jeho odůvodnění) nebyl posuzován na žádném zasedání pléna Ústavního soudu. Od textu předloženého na zasedání, které se konalo dne 9. února 2021, se text odůvodnění v části VIII. „Věcné posouzení návrhu“ poměrně značně odlišuje. Tento postup tvorby rozhodnutí považuji za nepatřičný a nedůstojný pro Ústavní soud a tvrdím, že jde o jeden z důsledků absence jednacího řádu [pozn. osočení, kterého se Ústavnímu soudu dostalo v médiích, že jde (ve srovnání s postupem při vyhlásování nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 44/17, tj. ve věci zákona o volbách) o jeho svévoli, se tudíž ukazuje jako zcela liché, když důvod prodlení je pragmatický – tvorba definitivního znění nálezu).

V Brně 19. února 2021

Josef Fiala

Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 106/20

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), podávám odlišné stanovisko k výroku a odůvodnění nálezu ze dne 9. února 2021 sp. zn. Pl. ÚS 106/20:

1. Moje zásadní výhrady, a to na prvním místě, směřují proti procesnímu postupu při přijetí tohoto nálezu.

2. Přiznávám, že jsem zvažoval podporu derogačnímu výroku rozhodnutí (celého bodu I./1. krizového opatření), ovšem za předpokladu, že bude adekvátně (relevantně) odůvodněn. Projednávání a schvalování návrhu (zpravodajské zprávy) však proběhlo poněkud nestandardně. První verze návrhu byla ostatním soudcům rozeslána ve čtvrtek 4. 2. v 15:56 hod., druhá, upravená (doplněná) verze pak v pondělí 8. 2. v 11:46 hod. V úterý 9. 2. asi po dvouhodinovém jednání byl návrh většinou pléna schválen.

3. Problém především shledávám v tom, jak jsem si již kdysi – v počátcích mého působení na Ústavním soudu – v jednom separátním votu posteskl, že je málo času na dostatečné posouzení návrhu, včetně (u složitějších či závažnějších věcí) event. studia související judikatury a odborné literatury, případně konzultací s asistenty či jinými soudci. Jde tedy o to, aby ostatní soudci měli alespoň fragment času, který měl k dispozici soudce zpravodaj při přípravě návrhu. Teprve před několika měsíci se podařilo v plénu schválit pravidlo, že před projednáváním na plénu musí být návrh přístupný (rozeslán) nejméně týden předem. Ani tento minimalistický požadavek opět splněn nebyl (srov. bod 2.).

4. Další, stejně závažný problém spočívá v postupu při projednávání, resp. schvalování návrhu. Jak bývá zvykem, podobně jako další soudci jsem k návrhu vystoupil a uvedl dosti závažné připomínky k odůvodnění i některá relevantní doporučení k úpravám. Nemá valného smyslu je opakovat, jsou ostatně zachyceny v zápisu o jednání. Obvyklý další postup bývá takový, že se před hlasováním shrnou úpravy, které na základě připomínek soudců budou provedeny v odůvodnění, případně i ve výroku. **Ale pouze v případě, že jde o spíše drobnější věcné úpravy a nikoliv o podstatné posuny. V opačném případě je soudce zpravodaj vyzván, aby návrh upravil, aby na příštím jednání pléna mohlo být hlasováno. V daném případě, aniž by byly připomínky ostatních soudců takto vypořádány, se přistoupilo k hlasování. Přesněji bylo – podle zápisu z jednání – předsedajícím řečeno, že „dá prostor Vojtěchu Šimíčkoví ke změně odůvodnění a dává hlasovat o jeho návrhu“.**

5. Hlasoval jsem proti, neboť – eufemisticky řečeno – na plénu předložené odůvodnění nebylo přesvědčivé a v některých částech i rozporné. A samozřejmě jsem byl překvapen, že soudci zpravodaji byl dán „bianco šek“ ke změně odůvodnění, snad podle vznesených připomínek.

6. Někdo může namítnout, že při rozhodování je relevantní pouze výrok nálezu (usnesení). Tak tomu však není, neboť odůvodnění představuje integrální součást rozhodnutí, a to nejen u rozhodnutí Ústavního soudu. Obecný soud vyšší instance nezruší

nebo nezmění rozhodnutí nižší instance kvůli výroku, ale zpravidla pro deficit odůvodnění. Přesněji řečeno: soud vyššího stupně zkoumá výrok ve světle odůvodnění. Pokud jde o Ústavní soud, většinou se uznává, že v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy je závazný nejen výrok rozhodnutí, ale i tzv. *ratio decidendi*, tedy nosné důvody obsažené v odůvodnění, a to ať již právně nebo silou své přesvědčivosti. K tomu podrob. srov. zejm. FILIP, J. Čl. 89. In: BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZSKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 1216 an., LANGÁŠEK, T. Čl. 89. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 929 an., SLÁDEČEK, V. Čl. 89. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1018 an. (ve všech případech srov. též lit. tam uvedenou). Na tom nic nemůže změnit ani možnost předložit odlišné stanovisko jen k odůvodnění, navíc v daném případě vlastně soudce neví, k jaké verzi odůvodnění má separátní votum dávat. Jde o jakési v čase proměnlivé, „chameleonské“ odůvodnění...

7. Ve čtvrtek dne 11. 2. v 16:24 hod. soudce zpravodaj soudcům zaslal „upravené“ znění odůvodnění. Dovedl bych ještě akceptovat menší úpravy textu odůvodnění, vzhledem k vzneseným připomínkám. Ale oproti „schválenému“ odůvodnění jeho nová verze doznala značných, zásadních změn. Kupodivu nemá jít o verzi konečnou, ale „otevřenou“, neboť soudce své kolegy vyzval k zaslání připomínek do pondělí 15. 2. (!!).

8. Relevantní změny spočívají především v tom, že soudce zpravodaj zcela ustoupil od původně uplatněného testu racionality, posléze „překlopeného“ do testu proporcionality, což však představovalo právě *ratio decidendi* jeho předchozí verze odůvodnění nálezu. V souladu s připomínkami některých soudců (včetně mě), přednesených na plénu konaném dne 9. 2., odůvodnění založil především na posouzení akcesorické rovnosti, resp. zákazu diskriminace.

9. Výše popsaný postup projednávání a schvalování nálezu považuji za naprosto nepřijatelný, podle mého názoru dokonce za rozporný se zákonem o Ústavním soudu. Zcela jasně se tak opět objevila nikoliv potřeba, ale nutnost přijetí jednacího řádu Ústavního soudu, jak je to ostatně běžné u vrcholných soudů (srov. též Organizační a jednací řád Ústavního ČSFR, schválený podle § 15 zákona č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu ČSFR a o řízení před ním). Chce-li Ústavní soud být hoden označení nezávislého strážce ústavnosti, měl by postupovat rozvážně, rozhodovat po odpovídající diskusi, jejíž výsledek se promítne do nálezu (usnesení) a jeho odůvodnění. Neměl by přijímat rozhodnutí unáhlená, navíc s nikoliv konsensuálně přijatým odůvodněním. Přesněji řečeno: nepřijímat rozhodnutí bez známého odůvodnění.

10. Ostatně nabízí se otázka, zda se nespěchalo jen proto, aby došlo ke zrušení krizového opatření vlády dříve, než pozbyde platnosti. Lze ovšem podotknout, že bylo zřejmé, že vláda vydá obsahově prakticky totožné nové krizové opatření, takže existovala možnost – jako v dané věci – obdobně postupovat podle bodů 37. až 39. nálezu.

11. Striktně vzato by se odlišné stanovisko mělo vztahovat k podobě odůvodnění schváleného dne 9. 2. 2021 (drobné, spíše technické úpravy po přijetí rozhodnutí jsou

možné), což však nemá valného smyslu, neboť ani nebude dostupné, resp. nebude publikováno. Co se týče současné verze odůvodnění (za dané situace nemám v úmyslu soudci zpravodaji opět zasílat připomínky), lze přivítat novou esenci odůvodnění na základě posouzení rovnosti. Nicméně mohla být zřetelněji oddělena, poněkud se ztrácí v dalších, někdy podstatných jindy irelevantních partiích. Není mi např. jasný účel obsáhlé citace v bodě 50., neboť vyhlášení nouzového stavu vůbec nebylo předmětem přezkumu. Jestliže se chtělo (bod 51.) říci, že akceptujeme, že vláda zvláště vyhláší nouzový stav a jednotlivá krizová opatření, stačilo na nález sp. zn. Pl. ÚS 8/20 jen odkázat. Je skutečně nutné široce citovat z vyjádření vlády (bod 64.)? Možná by stačilo stručné vysvětlení vlastními slovy.

12. Za poněkud nejasný považuji závěr bodu 54., že napadený zákaz se dotýká samotné podstaty a smyslu práva podnikat. Co z toho v rámci přezkumu plyne? Spíše jde o fragment argumentace z původní verze odůvodnění uplatněné při přechodu z testu racionality do testu proporcionality.

13. Kategorický závěr, že se Ústavní soud musel zabývat poměřováním v kolizi stojících základních práv, přičemž se zřejmě má na mysli kolize práva podnikat a práva na ochranu zdraví i práva na život (bod 55.), vyvolá očekávání příslušné argumentace. Nic takového však v odůvodnění nenalezneme, až v bodě 86. je vysvětleno, že jelikož vláda nepředložila dostatečné a racionální důvody, na jejichž „základě může Ústavní soud řádně plnit svou funkci a přezkoumat soulad napadeného předpisu se zákonem (!), resp. s ústavním pořádkem (...) není možno provést ani poměřování v kolizi stojících základních práv (právo svobodně podnikat a vlastnické právo proti právu na ochranu zdraví či právu na život)“.

14. V bodech 67. a 69. se argumentuje ustanoveními Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), která stanoví omezení státní, resp. uplatňování veřejné moci zákonem. Lze z tohoto učinit závěr, že krizové opatření vlády má právní sílu zákona? Ústavní soud se výslovnému závěru o tom, jaké právní síly je krizové opatření jako právní předpis *sui genesis* viditelně vyhýbá, byť bod 86. (srov. předchozí odstavec) by spíše naznačoval, že jde o právní předpis podzákoný. K tomu srov. též např. mé odlišné stanovisko k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/20.

15. Za zajímavou otázku lze považovat vztah Listiny a ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Z odůvodnění se však zdá dovozovat, neboť operuje čl. 4 (bod 69., jako by Listina měla vyšší právní sílu než ústavní zákon o bezpečnosti České republiky, což pochopitelně není pravda. Spíše mám za to, že ústavní zákon o bezpečnosti České republiky (vzhledem k tomu co je předmětem jeho úpravy) je k Listině ve vztahu speciality (*lex specialis derogat legi generali*). Ostatně se domnívám, že úprava v ústavním zákoně o bezpečnosti České republiky by potřebovala změny (k tomu srov. SLÁDEČEK, V. Vláda a nouzový stav. Správní právo, 2020, č. 5-6, s. 278 an.).

16. Nález poněkud roztroušeně a ne zcela konzistentně přistupuje k otázce eventuálního odůvodnění krizového opatření (body 70.-83., 92.-93.). Tak např. Ústavní soud nejdříve vytýká, že vláda ani ve vyjádření k návrhu neuvedla žádné relevantní zdroje „na základě čeho vláda dospěla právě k tomuto řešení“ (bod 70.), dále uvádí, že je

nemyslitelné, aby „jakýkoliv akt orgánu veřejné moci, který zasahuje do základních práv, nebyl racionálně a přesvědčivě odůvodněn“ (bod 73.). Pak Ústavní soud připouští, že není jeho úkolem požadovat po vládě perfektní odůvodnění, aby dále zopakoval, že rozhodnutí vlády se musí „opírat o odborná doporučení, vycházející z maximální míry dostupných znalostí“ (bod 76.) Posléze Ústavní soud odmítá námitku, že nelze „striktně požadovat, aby byl odůvodněn každý právní předpis“ (bod 78.). Dále Ústavní soud konstatuje, že „efektivní přezkum prováděný Ústavním soudem není možný bez toho, aby vláda řádně vysvětlila nutnost vydání napadeného opatření“ (bod 81.), znamená to snad, že přezkum byl jen tak „napůl“? a uzavírá, že „není nutné, aby důvody normotvůrce (...) byly vždy bezpodmínečně explicitně zachyceny již ve formálním dokumentu, který by tvořil odůvodnění (důvodovou zprávu) právního předpisu“ (bod 83.). Považuji takové obsáhlé, zčásti opakované úvahy za kontraproduktivní. Domnívám se, že je třeba vyjít z toho, že Ústavní soud ve své předchozí judikatuře označil krizové opatření za právní předpis *sui generis*. Z tohoto závěru by měl Ústavní soud dovodit, že právě ona zvláštnost předpisu (vydaného navíc v mimořádné situaci) by měla vést k tomu, aby krizové opatření obligatorně doprovázelo odůvodnění, byť patrně publikované jen na webové stránce vlády.

17. Mám značné pochybnosti o závěru, že stát „může jednotlivci (...) adresovat určitý příkaz či zákaz, nesmí však základní logiku vztahu mezi veřejnou mocí a jednotlivcem obrátit. Nelze tedy právním předpisem (...) zakázat „vše“ a formou výjimek pak určité oblasti zasažené zákazem „zpětně povolit“ (bod 72.). Nevím na základě čeho Ústavní soud dospěl k takovému kategorickému závěru, když lze v právním řádu nalézt zákony, které právě takovou legislativní techniku používají, aniž by vyvstaly jakékoli pochybnosti o její ústavní konformitě. Srov. např. § 30 odst. 7 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, § 22 odst. 3 a § 29c odst. 1 a 2 zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, § 20 odst. 1 až 3 a § 32 odst. 8 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích. Ostatně sám zákon o Ústavním soudu v § 4 odst. 3 soudci „zakazuje“ výkon jiné placené funkce nebo jiné výdělečné činnosti, ovšem s výjimkami zde dále stanovenými.

18. A nakonec – v závěrečném bodě 94. se suše konstatuje, že došlo k porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy, tedy bez jakéhokoliv odůvodnění.

19. V úterý 16. 2. v 9:10 hod. soudce zpravodaj rozeslal konečnou verzi „plenárního nálezu“ s tím, že je dán dostatečný prostor pro případné disenty, neboť se nález vyhlásí 22. 2. v 9.00 hod. Jelikož případné úpravy původní verze nebyly technicky odlišeny, nezbylo než obě znění odůvodnění porovnat. Drobné (nepodstatné) korekce byly zaznamenány v bodech 54., 60., 72., 73. a 87. Závažnější úpravy lze shledat v bodech 67., 69. a 89., přibyl nový bod 90. Bod 67. byl rozšířen o argumentaci k čl. 1 odst. 1 Ústavy („zákaz libovůle vyplývá i z principu materiálního práva státu zaručeného čl. 1 odst. 1 Ústavy“) a citaci čl. 4 odst. 4 Listiny, rozbor čl. 4 Listiny obsažený v bodě 69. byl vypuštěn. Část textu z bodu 89. přešla do nového bodu 90. a text byl mírně rozšířen. Na již dříve zpracovaných připomínkách nemám v podstatě co měnit, snad jen, že se připomínka v mém bodě 14., resp. 15. vztahuje pouze na bod 67. nálezu.

20. Lze uzavřít: obávám se, že s podporou rozhodnutí s novým odůvodněním bych také měl jistý problém, naštěstí to již nemusím a vlastně bych ani neměl řešit. Jakkoliv

chápu, že soudce zpravodaj měl na podstatně přepracované odůvodnění nálezu málo času (termín si ovšem stanovil sám), některé deficity to neomlouvá.

V Brně dne 16. 2. 2021

Vladimír Sládeček