



Sp. zn.: 21-0390-03
Vyřizuje: Mgr. Ing. Martin Kalabis

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno 2

Prostějov 27.1.2021

Navrhovatel: *Skupina senátorů podepsaných na připojené podpisové listině*
zast.: *Mgr. Ing. Martinem Kalabisem*, advokátem, AK Prostějov

Účastník: *Vláda České republiky*, nábřeží Edvarda Beneše 4, 118 01 Praha 1 - Malá Strana

o zrušení části jiného právního předpisu

Návrh na zrušení části usnesení vlády jako právního předpisu spojený s žádostí o přednostní projednání

elektronicky (z2tadw5)
bez příloh
podpisová listina s plnou mocí

I./ Identifikace napadené části právního předpisu a souvislosti jeho přijetí

Vláda České republiky (dále jen „**Vláda**“) dne 23. 12. 2020 vydala usnesení č. 1376, č. 596/2020 Sb. v návaznosti na usnesení Vlády č. 957 ze dne 30. září 2020, kterým Vláda v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhlásila pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky nouzový stav a ve smyslu § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (dále jen „**Krizový zákon**“), ve znění pozdějších předpisů, pro řešení vzniklé krizové situace, rozhodla o přijetí krizových opatření, tímto ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) a § 6

odst. 1 písm. b) krizového zákona. Vláda tímto usnesením s účinností ode dne 27. prosince 2020 od 00:00 hod. do dne 10. ledna 2021 do 23:59 hod v bodě I. 3. písm. k) zakázala mimo jiné provoz lyžařských vleků a lanových drah pro veřejnost v souvislosti s využíváním lyžařských tratí veřejností. Vláda pak usnesením č. 12 ze dne 7.1.2021 prodloužila účinnost napadeného usnesení do 22. ledna 2021 do 23:59.

Vláda ve snaze vyhnout se soudnímu přezkumu přistoupila k rušení původního opatření a opakovanému vydávání totožných opatření. Vláda usnesením č.53 (16/2021 Sb.) ze dne 18.1.2021 zrušila usnesení č. 1376 a nahradila ho usnesením stejného znění v předmětné části. Naposledy pak dne 22. ledna 2021 vydala usnesení č. 57 (č. 23/2021 Sb.), kterým učinila obsahově totožné opatření s předchozími, avšak s dobou účinnosti od 23.1.2021 do 14.2.2021.

Tímto návrhem napadáme bod I. 3. písm. k) usnesení vlády č. 57 ze dne 22.1.2021 zveřejněné pod č. 23/2021 Sb. znějící: „zakazuje dále provoz lyžařských vleků a lanových drah pro veřejnost v souvislosti s využíváním lyžařských tratí veřejností; tím není dotčen provoz lanových drah pro účely přepravy zboží a materiálu nebo dopravy osob za jiným účelem, než je využití lyžařských tratí,“ (dále jen „**Napadená část usnesení**“)

II./ Užití právní předpisy pro vydání

§ 5 písm. e) Krizového zákona – „*Za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit e) právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění, ...*“

§ 6 odst. 1 písm. b) Krizového zákona – „*Vláda je oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařídít zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území, ...*“

§ 8 Krizového zákona – „*Rozhodnutí o krizových opatřeních uvedených v § 6 odst. 1 až 3 a v § 7 se zveřejňují v hromadných informačních prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon. Účinnosti nabývají okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví.*“

§ 28 odst. 1 Krizového zákona – „*Vláda, ministerstva a jiné ústřední správní úřady, orgány krajů, územní správní úřady, orgány obcí s rozšířenou působností a orgány obcí stanoví, organizují a provádějí opatření uvedená v tomto zákoně v mezích své působnosti vymezené zvláštními právními předpisy.*“

Čl. 6 odst. 1 úst. zák. č. 110/1998 Sb. – „*Nouzový stav se může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymežit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Podrobnosti stanoví zákon.*“

III./ Právní forma Napadené části usnesení

Jsme si vědomi situace, že Krizový zákon neurčuje formu opatření, která mohou být v rámci předmětného zákona činěna, když sice mluví o opatřeních, ale tento termín je zřejmě užit obecně. Ústavní soud se v minulosti v rozhodnutích Pl. ÚS 8/20 a Pl. ÚS 11/20 zabýval právní formou usnesení vlády vydávaných z pohledu opatření činěných na základě § 6 odst. 1 písm. b) Krizového zákona, když došel k závěru, že má povahu jiného právního předpisu (nutno

zdůraznit, že v kontextu napadaných opatření). Napadená část usnesení je vydána na základě zmocnění uvedeném v § 5 písm. e) Krizového zákona. Zde doposud Ústavní soud nevyjevil svůj názor, zda jde také o jiný právní předpis, či zda jde o správní akt. Je tedy na Ústavním soudu, aby Napadenou část usnesení posoudil i z tohoto pohledu, když s ohledem na vnímání postupu dle §6 Krizového zákona je možné se domnívat, že i tato Napadená část usnesení je právním předpisem.

IV./ Důvod vadnosti

Důvod vadnosti krizového opatření jako právního předpisu je rozpor:

- a) s principem právního řádu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb.,
- b) s dělbou moci a vyhrazení zákonodárné moci Parlamentu dle hlavy druhé Ústavy,
- c) s vázaností ukládání povinností na zákon dle čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod,
- d) s právem na podnikání a právo získávat své prostředky prací dle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny,
- e) s čl. 6 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR,
- f) s § 5 písm. e) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona č. 240/2000 Sb.
- g) s přirozeným právem brát se o vlastní štěstí a štěstí jeho rodiny dle § 3 odst. 1 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb.

V./ Postup vydávání a rozpor s ústavním zákonem

Namítáme, že Vláda nedodržela povinnost jí stanovenou v čl. 6 odst. 1 úst. zák. č. 110/1998 Sb., který stanovuje, že vláda musí 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. Dané ustanovení Ústavy ČR je dále konkretizováno § 5 písm. e) krizového zákona, ve kterém je uvedeno: *„Za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění.“* a také v § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, kde je uvedeno, že: *„Vláda je oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařídít zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území.“*

Jsme si vědomi závěru Ústavního soudu v bodě 29. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, že jde sice o formální nedostatek, nikoliv však protiústavní. Máme za to, že Ústavní soud by měl tento názor pozměnit s ohledem na dobu, jež uběhla od vydání rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a změně „časové tísně“ při vydávání takového rozhodnutí. Při prvním a Ústavním soudem posuzovaném vydání rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu v citovaném usnesení Ústavního soudu soud zjevně zohlednil i náhlost a rychlost vzniku krize, jež si vyžádala přijetí rozhodnutí o nouzovém stavu. V nyní napadané situaci však nejde již o tak „rychlou“ nutnost řešení naprosto neznámé situace, a to vše v kontextu běhu času, když Ústavní soud „vytkl“ vadnost postupu již dne 22.4.2020, tedy více jak 5 měsíců před vydáním předmětného usnesení vlády č. 957 ze dne 30. září 2020, kterým vláda vyhlásila pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-

2/ na území České republiky nouzový stav. Je patrné, že Vláda tak nečiní z nevědomosti, ale již cíleně, a proto se domníváme, že takovýto opakovaný postup je již v rozporu s ústavní pořádkem, tedy s čl. 6 odst. 1 úst. zák. č. 110/1998 Sb.

Krom toho, že Vláda měla omezení spojit přímo s vyhlášením nouzového stavu, měla povinnost odůvodnit soulad omezení s Listinou základních práv a svobod. Napadené usnesení žádný odkaz či konstatování či prostou zmínku Listiny základních práv a svobod neobsahuje. I toto je důvodem pro konstatování rozporu s ústavním pořádkem.

Jsme názoru, že i tato vada sama o sobě je důvodem pro zrušení Napadené části usnesení pro jeho rozpor s ústavním pořádkem ve smyslu čl. 87 Ústavy.

VI./ Rozpor se zákonem

Pokud Krizový zákon připouští omezení podnikání, které Vláda Napadenou částí usnesení realizuje, pak tak činí následovně (§5): „*Za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit e) právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění.*

Namítáme, že podnikání, které je Napadenou částí usnesení zakázáno (nikoliv pouze omezeno), neohrožuje krizová opatření a ani je nenarušuje, popřípadě znemožňuje jejich provádění. Jsme názoru, že naopak podnikání, pokud by nebylo zakázáno, by vedlo k lepšímu dodržování jiných opatření Vlády.

Pokud jde o část podmínky, že podnikatelská činnost má narušovat, popřípadě znemožňovat provádění krizových opatření, tak Vláda nevyjevila jediný důvod, proč by tomu tak mohlo být. My máme za to, že takovýto důvod reálně neexistuje.

Pokud jde o část, že podnikatelská činnost má ohrožovat krizová opatření, pak i zde Vláda nevyjevila jediný důvod, proč by tomu tak mělo být. My i zde máme za to, že takovýto důvod neexistuje.

Je na místě připomenout, že opatření dle Vlády mají vést k zamezení či omezení šíření koronaviru. **Nelze však cíl opatření považovat za opatření samotné. Zákon zde však jako podmínku stanovuje ohrožení, narušení či znemožnění opatření jako takových, a nikoliv ohrožení cíle.** Lze tedy konstatovat, že postupem dle §5 písm. e) Krizového zákona nelze omezit právo provozovat podnikatelskou činnost jen s odkazem na obecné nebezpečí šíření nemoci. Pro úplnost konstatujeme, že pohyb osob za účelem pobytu v přírodě a sportování na venkovních sportovištích je povoleno (viz. usnesení Vlády č. 1375 bod. II. 8.)

Do současné doby navíc neexistuje jakákoliv prokázaná spojitost mezi provozem vleků a lanové dráhy pro veřejnost za účelem užívání lyžařských tratí a „rychlejším“ šířením koronaviru. O to více, když provoz lanovek za jiným účelem je povolen a tento zjevně z pohledu Vlády není nebezpečný. Máme za to, že naopak pobyt na čerstvém vzduchu spojený s pohybem je aktivitou, jež šíření koronaviru zpomalí, minimálně však posílí imunitu uživatelů vleků a

lanové dráhy a ti pak budou mít větší šanci na lehký průběh nemoci, či dokonce bezpříznakový či dokonce nedojde k nákaze.

Neobstojí z našeho pohledu v podstatě žádné argumenty směrem ke kumulaci osob či zvýšené rizikivosti prostředí. Technicky je možno dodržet všechny podmínky stanovené Vládou v usnesení č. 1375 bod. III., byť tyto je také možné posoudit za nezákonné, když Vláda k takovémuto nařízení nemá pravomoc. Tyto podmínky jsou jednotliví provozovatelé schopni kontrolovat a zajišťovat jejich dodržování. Jsou schopni zajistit bezpečné rozestupy, dohlížet nad povinností mít zakryté ústa a nos apod., vždyť konečně i s ohledem na počasí jsou osoby využívající lanovou dráhu či lyžařský vlek obvykle zakrytí i včetně rukou. Naopak neuvážený zákaz podnikatelské činnosti vedl k neregulovanému a chaotickému shromažďování veřejnosti v areálech a na sjezdovkách, který měl na šíření viru bez pochyby vyšší vliv, než by měl regulovaný provoz.

Je třeba připomenout, že odpůrce za celou dobu trvání koronavirové krize (min. však od března 2020) nepředstavil žádnou koncepci řešení a jeho postup ve věci je spíše „nahodilý“, než aby se opíral o nějakou koncepci postavenou na vědeckých poznatcích a statistických datech. Při omezování jakékoliv činnosti by pak měl odpůrce umět zdůvodnit, proč k těmto omezením dochází. V případě provozu vleků a lanových drah pro veřejnost je pak těžké přinášet argumenty o bezdůvodnosti omezení za situace, když důvody omezení fakticky známy nejsou.

Vláda by měla při omezování (pokud toto omezení může vůbec realizovat – viz. výše) vážit nutnost omezení s ohledem na stanovený cíl s následky, jež s omezeními způsobí. V řešeném případě pak následky zdaleka převažují možná rizika při provozu (o to víc např. v omezeném režimu), když není statisticky ani jiným vědním oborem prokázáno, že by v případě provozu lyžařských vleků a lanových drah i pro veřejnost s využitím sjezdovek došlo ke zvýšení počtu nemocných koronavirem oproti situaci, kdy je takovýto provoz zakázán. Máme za to, že odborná veřejnost se kloní spíše k opaku tedy, že při zákazu provozu pro veřejnost dojde ke zvýšení počtu nemocných koronavirem oproti situaci, kdy by byl provoz pro veřejnost povolen. Tento závěr činíme jak s ohledem na budování přirozené imunity, ale s ohledem na fakt, že dojde k většímu rozptýlení osob, jež aktivně vyhledávají pobyt venku a na venkovních sportovištích a vyhledávat i v budoucnosti budou. Zde by Vláda neměla pomíjet fakt, že dochází ke zvýšení počtu sebevražd, depresí apod. s ohledem na zavedená opatření a občané prostě potřebují mít prostor pro nějaké sportovní vyžití i ze sociálně společenského hlediska. Z našeho pohledu je lepší tuto podnikatelskou činnost povolit za účelem lyžování, když předmětný zákaz činnosti vede akorát k většímu shromažďování osob apod. Nehledě na holý fakt, že napadený zákaz má za následek ekonomickou devastaci celého odvětví, kterou sice Vláda může odvrátit jiným opatřením (zatím se tak nestalo). Tento ekonomický argument nepovažujeme za stěžejní argument pro zachování provozu pro veřejnost i za účelem sjezdového lyžování, když z našeho pohledu jsou důležitějšími fyzické a psychické zdraví obyvatel, které převažuje nad neexistujícím (minimálně však neprokázaným) zvýšeným rizikem přenosu nákazy koronavirem. Tedy nelze v tomto případě mít opatření za přiměřené a proporcionálně vyvážené.

Výše uvedené z našeho pohledu ob stojí i v testu proporcionality preferovaným Ústavním soudem (srov. např. Pl. ÚS 4/94, Pl. ÚS 21/17 či Pl. ÚS 18/17.), respektive Napadená část usnesení z našeho pohledu tímto testem neprojde.

Pokud jde o první krok testu, pak je sice pravdou, že Napadená část usnesení je vydána za nouzového stavu, ale nebyl Vládou vymezen ani nikterak zmíněn veřejný zájem, který by měl být dosažen právně omezením stanoveným v Napadené části usnesení, krom obecně uvozeného zájmu na omezení šíření koronaviru. Vedle toho jsou pak občané poškozeni na možnosti sportovat na čerstvém vzduchu, utužovat svou imunitu a provozovatelé poškozeni ekonomicky. Paradoxně je tak i obecný zájem na zpomalení šíření koronaviru tímto omezením také upozaděn. Jinak řečeno, Napadená část usnesení nevede ke zpomalení šíření koranaviru, resp. k závěru, že tímto omezením by bylo možno dosáhnout uvedeného cíle. Vláda k takovému závěru nemá žádné relevantní podklady, respektive případně jich doposud nezveřejnila.

Ve druhém kroku testu proporcionality, tj. zkoumání principu potřeby, je možné konstatovat, že v situaci vyhlášení nouzového stavu a přijímání krizových opatření výrazně zasahujících do běžného sociálního a ekonomického života občanů, nelze přehlédnout významný aspekt, jímž je naléhavost řešení této situace, ale vedle toho Vláda nikterak nezdůvodňuje, proč k takto razantnímu omezení sáhla, a už vůbec neuvádí proč jiná méně restriktivní řešení neumožňují stejný nebo lepší výsledek. Z našeho pohledu bylo možné zvolit celou řadu méně přísných omezení, pokud vůbec v tomto případě jsou potřeba. Za dané situace dospíváme k závěru, že Napadená část usnesení nesplňuje ani druhý předpoklad testu proporcionality, tj. kritérium potřeby.

Co se týče třetího kroku testu proporcionality, tj. přiměřenosti (proporcionalita v užším smyslu) pak i tento nemáme za naplněný. Opět narážíme na fakt, že lze sice obecně dovést, že Napadená část usnesení má zřejmě mít za cíl omezení šíření koronaviru, nicméně k takovéto úvaze nejsou žádné relevantní podklady vědeckého či statistického charakteru. Sportování na venkovních sportovištích zakázáno není, a dokonce se spíše doporučuje. Jiný provoz lanových drah (tedy ani kapacitně) omezen není. Tedy v tomto ohledu je omezení provozu lanových drah a vleků pro účely lyžování ve velmi specifickém „postavení“ oproti dalším omezením, ke kterým Vláda přistoupila. Tedy nelze zde spatřovat kolizi dvou rovnocenných práv, které by bylo nutné posoudit. Nelze totiž k dnešnímu datu dovést závěr, že provozem lanových drah a vleků pro veřejnost by došlo k ohrožení zdraví obyvatel, či jiného chráněného zájmu obecného charakteru v souvislosti se šířením koronaviru. Je tu však právo podnikat, které je naprosto zásadně omezeno. Navíc v době (relativně velmi krátké), kdy naprostá většina provozovatelů lanových drah a vleků generuje příjem, jež jí umožní přežít zbytek kalendářního roku. V naprosté většině případů jde o sezónní podnikání, a tak byť časově limitované omezení v době sezóny má za následek faktické omezení příjmu na celý rok (z našeho pohledu i argument pro přednostní projednání). Konstatujeme pak, že Napadená část usnesení představuje omezení vlastnického práva, které svými (negativními) důsledky pro dotčené podnikatele přesahuje pozitiva plynoucí z veřejného zájmu (legitimního cíle usnesení) a ze samotného usnesení. Napadená část usnesení nesplňuje ani podmínku přiměřenosti. Napadená část usnesení tedy nemůže obstát v testu proporcionality.

Výše uvedená tvrzení o zlepšení imunity pohybem a o lepším zvládnutí infekce či nenakažení se při vyšší imunitní ochranně těla nejsou jen našimi představami, ale odbornou veřejností

obecně tvrzeným závěrem, který je veřejně přístupný. Jako kvalitní shrnutí těchto odborných názorů vnímáme aktivitu Českého olympijského výboru zveřejněnou na stránkách www.silnejsiprozivot.cz a na tuto odkazujeme i jako na důkaz.

Konečně sama vláda tvrdí ústy svého ministra zdravotnictví, že provoz lyžařských vleků a lanových drah není z hlediska epidemiologického problém. Tedy sama potvrzuje výše uvedené. Jako problém vnímá zvýšenou mobilitu občanů, která by povolením provozu měla z pohledu vlády nastat. Nicméně ani zde nepřináší vláda jediný podklad, že by tomu tak bylo. My se domníváme, že naopak současný stav je z pohledu mobility a koncentrace osob horší než rozptýlení lyžařů do všech středisek v ČR, když samotná mobilita není závažným epidemiologickým rizikem. Výše uvedené ministr zdravotnictví pronesl na tiskové konferenci po jednání vlády dne 22.1.2021, kdy dle přepisu dostupném na internetových stránkách vlády (<https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-konference/tiskova-konference-po-mimoradnem-jednani-vlady-22--ledna-2021-186151/>) pronesl následující: „*Velká diskuse byla také kolem uvolnění lyžařských vleků. A já bych tady chtěl poměrně jasně říct, že nevidíme z epidemiologického hlediska nějaký zásadní problém ve vlastním provozu vleků. Je samozřejmě jedno, jestli člověk na sedačce jede nahoru jako lyžař nebo jako někdo, kdo dolů pojede na saních. Problém je pouze v tom, že je potřeba zajistit, aby otevření vleků neznamenal, že se výrazně zvýší mobilita v celé zemi. Takže z epidemického hlediska já nevidím jako problém spuštění vleků, protože vím, že ti, kdo je budou provozovat, jsou schopni zajistit řád na tom svahu, pravděpodobně i lepší řád, než je to teď. Jenom je potřeba zajistit, aby toto nebylo zneužito a aby to neznamenal ještě větší přísun lidí do horských středisek, a ještě větší mobilitu v rámci celé České republiky.“*

V návaznosti na test proporcionality, ale i obecně při každém krizovém opatření, které omezuje osoby, musí být splněny nejen formální náležitosti pro jeho vydání, ale také materiální předpoklady. Mezi ně patří i dostupná a soudně přezkoumatelná informace, že omezující zákaz či příkaz je nutný a nezbytný pro řešení situace. Je též nutné poměřovat rozsah zákazů a omezení s očekávaným a skutečným přínosem. Příkladem dovedeným do absurdna je ochrana před následky dopravních provozů tak, že se zakáže automobilismus. Je však zřejmé, že stát připouští automobilismus i za cenu, že je nutné počítat s určitým množstvím nehod, včetně smrtelných. Stát činí jen omezující opatření, které nebrání nehodám zcela, ale omezující jejich počet (omezení rychlosti, zákaz alkoholu u řidičů, požadavky na technický stav vozidla apod.).

Rovněž u koronavirových opatření musí vláda při razantním zásahu do života lidí, když omezuje jejich ústavně chráněné základní právo na podnikání či možnost tradičního sportovního vyžití zdůvodnit, jaké významně vyšší riziko nákazy hrozí při otevření lyžařských sjezdovek vůči běžnému životu. Přičemž je zřejmé, že hlavní rizikové skupiny – lidé nad 75 let, lidé s těžkou obezitou a cukrovkou – se zpravidla tomuto sportu nevěnují.

Přitom vláda vždy musí mít na zřeteli, že není vláda paternalistického státu, ale státu uznávající lidskou svobodu, do níž patří i jednání, které může být rizikové. Sport vždy hrozí určitým rizikem zranění či úmrtí, včetně sjezdového lyžování. Ovšem samotný život je riziko a vždy končí smrtí. Vláda nemůže překračovat ani logické hranice ochrany občanů a přistupovat ke svým občanům jako přestarostlivý rodič, který dítě drží zkrátka, aby se mu náhodou nic nestalo. Lidé mají právo usilovat o své štěstí, včetně sportu a nakládání s volným časem. Pakliže vláda není schopna vysvětlit, v čem zákaz provozu lyžařských vleků a lanových drah ve spojení

s užíváním lyžařských tratí veřejností, a tedy fakticky omezení sjezdového lyžování, přispěje v omezení epidemie, je její zákaz nedůvodný. Přitom musí uvádět konkrétní a ověřitelné poznatky, protože i její omezení a zákazy jsou konkrétní a snaží se je drakonicky postihovat.

Obdobně postupoval i rakouský Ústavní soud, když opakovaně zrušil povinnost pro žáky i učitele nosit ve školách roušky a střídavou výuku. Hlavním důvodem bylo, že ministr školství nebyl schopen vysvětlit, jaké má toto opatření vliv na epidemii (srov. Rozhodnutí rakouského Ústavního soudního dvora z 10. 12. 2020, V436 2020. https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_10.12.2020_V_436_2020_Covid-Massnahmen_in_Schulen.pdf).

VII./ Rozpor s LZPS a Ústavou

Máme za to, že Napadená část usnesení je v rozporu s čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) a to v něm vymezeným právem podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, a to v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí. Tedy i ve smyslu čl. 41 LZPS, když předmětné usnesení při jednom z možných výkladů nelze považovat za zákon. Máme také za to, že je Napadená část usnesení v rozporu s čl. 26 odst. 3 LZPS, když neumožňuje získávat prostředky pro své životní potřeby celému oboru a Vláda není schopna zajistit pro tento obor přiměřené hmotné zajištění. To vše s totožnými důvody, jako jsou uvedeny výše pro rozpor se zákonem, s ústavním zákonem a postup při vydávání.

Pokud by mělo předmětné usnesení být hodnoceno jako zákonný předpis (když fakticky se Ústavní soud vyjadřoval jen k opatřením podle §6 Krizového zákona viz. výše bod III.), pak máme za to, že Napadená část usnesení je v rozporu s principem právního řádu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb. a s dělbou moci a vyhrazení zákonodárné moci Parlamentu dle hlavy druhé Ústavy, a to z následujícího důvodu.

Ústavní soud již označil krizová usnesení vlády vydané ve spojení s §6 Krizového zákona materiálně za právní předpis (část V.2b, body 41-46 odůvodnění usnesení ÚS z 22. 4. 2020, Pl.ÚS 8/20). Nevyjádřil se však, zda jeho právní síla je rovna zákonu nebo má podzákonnou právní sílu. Tuto otázku Ústavní soud nechal nerozřešenu, přitom její existenci výslovně uznává. V dřívějších řízeních již byla napadena některá krizová opatření vlády, přičemž došlo k rozdílu mezi navrhovatelem, který je považoval za podzákonny právní předpis, a vládou, která je považuje za právní předpis na zákonné úrovni. Ústavní soud výslovně uvedl, že tuto otázku zatím výslovně nezodpovídá (bod 10 odůvodnění usnesení Ústavního soudu z 8. 12. 2020, Pl.ÚS 102/20, a odlišná stanoviska soudců Vojtěcha Šimíčka a Pavla Šámala). Tento jeho postoj kritizoval v odlišném stanovisku soudce Vojtěch Šimíček a soudce Pavel Šámal.

Ovšem vyjasnit tuto otázku je nutné jako předběžnou otázku. Odpověď na ni je nutná pro posouzení:

- a) Aktivní legitimace navrhovatele. V případě navrhovatele skupiny senátorů se liší počet členů navrhuje skupiny senátorů u zákonů (17) a u podzákonných předpisů (10).
- b) Zvolení správného typu řízení. Již na počátku řízení je nutné vědět, zda se postupuje v řízení o ústavnosti zákonné normy (čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy) nebo v řízení o zrušení podzákonného předpisu (čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy).

- c) Referenční rámec. V případě, že krizové opatření má sílu zákona, je soulad zjišťován pouze se zákonem. V případě podzákonného předpisu je nutnou zjišťovat soulad se zákony.
- d) Stanovení potřebného počtu soudců, kteří musí hlasovat pro zrušující nález. V případě zákona je to nejméně 9, v případě podzákonného předpisu většina přítomných soudců.
- e) Možného regulativního obsahu právního předpisu. V případě zákonného předpisu je možný větší rozsah do práv a povinností než v případě podzákonného předpisu. Na druhé straně však musí mít tvůrce zákonného předpisu jasné ústavní zmocnění pro jeho vydání, nestačí zmocnění obyčejným zákonem.

Krizová opatření vlády podle §6 Krizového zákona jsou posuzována Ústavním soudem materiálně jako právní předpis, je otázkou, jestli stejně mají být posuzována i opatření vydávaná dle §5 Krizového zákona (viz. výše). Je otázkou, zda je uvádění zmocňovací předpisu v ustanoveních §5 či §6 Krizového zákona vůbec na místě, když zde postrádáme formální logiku uvádění zmocnění skrze Krizový zákon k vydávání právního předpisu na úrovni zákona. Vystává tedy otázka, jakou právní sílu má tento právní předpis v materiálním slova smyslu, pokud jde o právní předpis i v případě Napadené části usnesení. Jsme názoru, že nejde o prováděcí právní předpis, jakým je běžné nařízení vlády. Jestliže jimi vláda může omezit i práva lidí stanovená zákony a ukládat lidem povinnosti, pak docházíme s ohledem na to, že povinnosti lze uložit jen zákonem (srov. čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 LZPS), a omezují se zákonná práva lidí, aniž by výslovně takový zákon pamatoval na jejich omezení ve stavu nouze, k závěru, že právní síla těchto právních předpisů v materiálním slova smyslu by měla být na úrovni zákona. Tento závěr potvrzuje i to, že lze omezit i základní práva a svobody, přičemž samotná LZPS umožňuje stanovit meze základních práv a svobod pouze zákonu (srov. čl. 4 odst. 2 LZPS). Materiálně tedy lze vyložit situaci i tak, že jde o právní předpis se silou zákona, tedy o nouzové (nařizovací) zákonodárství. Podmínkou tohoto zvláštního nouzového zákonodárství, které tak sice není nazýváno formálně, ale materiálně jde o nouzové zákonodárství, je existence nouzového stavu. Samotná Vláda jako autor krizových opatření přijímaných usnesením vlády vyjádřila vůči Ústavnímu soudu názor, že jde o právní předpis na úrovni zákona (viz. bod 8 usn. Pl. ÚS. 102/20)

Ovšem je nutno konstatovat, že zákonodárná moc je dána Parlamentu a žádný ústavní předpis nezmocňuje Vládu výslovně k vydávání právních předpisů se silou zákona. Závažnost přenesení, byť i jen částečného, přenesení zákonodárné moci na Parlament je tak zásadní z pohledu principu demokratického právního státu ve spojení s principem dělby moci, že je nutno trvat na tom, že takovou možnost v krizových dobách sice lze připustit, ale musí být ústavními zákony upravena výslovně a určitě, když v současnosti není. Na základě pouhé nejistoty a nejasnosti ústavních předpisů nemůže vzniknout zákonodárná působnost orgánů moci výkonné, tedy i vlády. Ústavnímu soudu je pak známa historie prolínání moci zákonodárné a výkonné v kontextu vývoje dějin, v tomto výše uvedeném ohledu, tak z našeho pohledu není třeba zdůrazňovat, jak důležité je dělbu moci pro náš právní systém dodržovat.

Pokud by mělo předmětné usnesení být hodnoceno jako podzákonný předpis (když fakticky se Ústavní soud vyjadřoval jen k opatřením podle §6 Krizového zákona viz. výše bod III.), pak máme za to, že Napadená část usnesení je v rozporu s vázaností ukládání povinností na zákon dle čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 LZPS, a to z následujícího důvodu.

Pakliže by Ústavní soud Napadenou část usnesení považoval za podzákonný předpis, je nutné na něj vztáhnout veškerá ústavní pravidla a omezení stanovená ústavou. Především jsou to pravidla:

- a) při rozporu zákona a krizového opatření jako podzákonného předpisu se vždy užije zákon bez ohledu na přednosti mladší právní normy před starší a bez ohledu na přednost speciální úpravy před obecnou,
- b) povinnosti lze osobám ukládat jen zákonem: „...nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“ (viz. čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. LZPS).

Naše ústava stanoví, že povinnosti lze uložit jen zákonem. Obdobně to stanoví i Listina základních práv a svobod. Na jiném místě však LZPS stanoví, že povinnosti lze ukládat i na základě zákona.

Žádný zákon pak možnost zakázat podnikání z důvodu „obecné obavy“ nezná.

VIII./ Shrnutí

Lze uzavřít, že Napadenou část usnesení, potažmo celé usnesení, v případě, že jde o právní předpis, je nutno posoudit jako podzákonný právní předpis, jinak by byl v rozporu s principem právního státu, který v sobě obsahuje dělbu moci, dle čl. 1 odst. 1 Ústavy a vyhrazení zákonodárství Parlamentu dle hlavy druhé Ústavy. Vedle toho pak lze uzavřít, že krizová opatření nemohou ukládat povinnosti, které zákon nezná, jinak jsou v rozporu s čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny. V případě jejich rozporu se zákonem se použije zákon.

Jestliže se zakazuje provoz vleků a lanových drah pro veřejnost v souvislosti s využíváním lyžařských tratí bez dostatečného a přesvědčivého zdůvodnění, jaký má vliv na epidemii, je porušeno právo na podnikání provozovatelů dle čl. 26 odst. 1 Listiny, právo na získávání si prostředků pro své životní potřeby prací zaměstnanců lyžařských areálů dle čl. 26 odst. 3 Listiny, stejně tak fyzických osob provozujících lyžařské vleky či lanové dráhy, čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti, § 5 písm. e) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona a právo na to brát se o své životní štěstí pro sebe i rodinu pro sportovce dle § 3 odst. 1 občanského zákoníku.

IX./ Žádost o přednostní projednání

Žádáme, aby Ústavní soud návrh projednal přednostně a s nejvyšším urychlením jako naléhavý návrh, když naléhavost je zjevná v návrhu učiněných tvrzení se zdůrazněním sezónnosti podnikatelské činnosti, která je dle našeho názoru neoprávněně zakázána, a dále protože vláda záměrně volí formální postup (rušení a vydávání nových usnesení) tak, aby neumožnila faktické projednání věci Ústavním soudem. Jde o věc, která svým významem podstatně zasahuje značné množství obyvatel a obsahuje otázky (právní povaha krizových opatření), které svým vyjasněním mohou přispět ke zvýšení právní jistoty v jiných oblastech regulovaných jinými krizovými opatřeními vlády.

X./ Z výše uvedených důvodů navrhuje, aby Ústavní soud vydal následující

nález:

- I. Zrušuje se ustanovení bodu I. 3. písm. k) usnesení Vlády České republiky č. 57 ze dne 22.1.2021 o přijetí krizového opatření č. 23/2021 Sb.

Skupina senátorů