

JUDr. **Stanislav Polčák**

advokát

ČAK: 11590
tel: 734 588 408
email: polcak@email.cz
ID dat.schr.: **z84fstx**

sídlo AK:
Řehenice 10
251 67 p. Pyšely

pobočka:
Fügnerovo nám. 1808/3
120 00 Praha 2

V Praze dne 23.4.2020

zn.: --- **nepředchází**

dat.schr.: **z2tadw5**

Ústavní soud ČR

Joštova 625/8
660 83 **Brno-střed**

Ústavní soud ČR

Navrhovatel: **skupina senátorů,**
za něž jedná senátor **David Smoljak**, jenž udělil plnou moc k zastupování před
Ústavním soudem

JUDr. Stanislavu Polčákovi, advokátovi
AK Řehenice 10, 251 67 Pyšely, dat. schr.: **z84fstx**

Účastník řízení: **Vláda ČR**

N Á V R H

**na zrušení části usnesení Vlády ČR č. 387 ze dne 6.4.2020,
publikovaného pod č. 150/2020 Sb. podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR,
regulující pravidla vycestování z ČR**

Dvojmno

Přílohy:

*Podpisová listina senátorů
Plná moc*

*Instrukce Ministerstva vnitra č.j. MV-2020/04/19-V3, zveřejněná na stránkách MV ČR
[#Cestovani](https://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=22239079&doctype=ART)*

Srovnávací analýza zemí EU, které vydaly omezující opatření k vycestování svých občanů

I. Předmět návrhu

1. Navrhovatel – skupina senátorů – (dále jen „**navrhovatelé**“) je podle Ústavy ČR a zákona o Ústavním soudu oprávněn Ústavnímu soudu ČR předložit k posouzení otázku protiústavnosti právního předpisu. Toto své oprávnění navrhovatelé využívají, když namítají, že bod. I.5 usnesení Vlády ČR č. 387 ze dne 6. 4. 2020, publikovaného pod č. 150/2020 Sb., stojí v rozporu s kautelami ústavního pořádku.
2. Usnesením Vlády České republiky č. 387 ze dne 6. 4. 2020, vyhlášeným pod č. 150/2020 Sb., o přijetí krizového opatření, vláda ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) a § 6 odst. 2 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon) za předpokladu trvání nouzového stavu upravila možnosti vstupu osob na území České republiky a vycestování z něj, včetně dalších povinností osobám, kterým bude vstup na území České republiky umožněn v souladu s výjimkami v krizovém opatření vlády stanovenými.
3. Návrh na zrušení směřuje proti článku I. bodu 5. usnesení vlády č. 387 ze dne 6. 4. 2020 vyhlášeného pod č. 150/2020 Sb., tj. části kterou vláda omezila možnost vycestování z území České republiky (dále též jen „napadené opatření“). Výslovné znění napadené části usnesení vlády, je následující:

„Vláda za předpokladu prodloužení nouzového stavu, nařizuje s účinností ode dne 14. 4. 2020 od 0:00 hod. po dobu trvání nouzového stavu, že vycestování z území České republiky je možné pouze v nezbytných případech pod podmínkou, že účel vycestování je v souladu s výjimkami ze zákazu volného pohybu nařízeného mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví a podle bodu III., a že k dosažení účelu nepostačuje cesta v rámci území České republiky“.
4. Napadené opatření sice nevyslovuje přímo výslovně zákaz vycestovat, ale povoluje vycestování toliko v úzce vymezeném okruhu případů, což **fakticky zákaz vycestování z území České republiky představuje**. Napadené opatření je proto v rozporu jednak s ústavním pořádkem České republiky pro jeho nesouladnost s čl. 14 odst. 1, odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „**Listina**“), čl. 4 odst. 2 a odst. 4 Listiny, čl. 2 odst. 2 a odst. 3 Dodatkového protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně základních práv a svobod (dále také jen „**Úmluva**“), čl. 12 Všeobecné deklarace o občanských a politických právech, čl. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Ústava ČR**“), ale i v rozporu se zákonem, a to § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).
5. Navrhovatelé jsou aktivně legitimováni k navrhování abstraktního přezkumu usnesení vlády na základě § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o Ústavním soudu**“), podle něhož je skupina nejméně deseti senátorů oprávněná podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Návrh je ve smyslu § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu podepsán požadovaným počtem senátorů, což dokládáme podpisovou listinou v příloze. Usnesení vlády, jehož část se navrhuje zrušit, bylo vyhlášeno ve Sbírce zákonů pod č. 150/2020 Sb. a ke dni podání návrhu je platné, čímž jsou naplněny podmínky jeho přípustnosti dle § 66 zákona o Ústavním soudu.

II. Okolnosti vydání napadeného opatření vlády

6. Navrhovatelé si přejí osvětlit kontext tímto návrhem napadeného opatření vlády s tím, že Vláda ČR (dále jen „**vláda**“) v relativně krátkém časovém úseku od vyhlášení nouzového stavu vydala hned několik svých rozhodnutí regulujících předmětnou otázku vycestování. Nejprve nutno uvést, že usnesením vlády č. 194 ze dne 12. 3. 2020, vyhlášeným pod č. 69/2020 Sb., byl pro území České republiky podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o bezpečnosti ČR**“), vyhlášen nouzový stav z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2), na dobu od 14:00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů. Usnesením Vlády České republiky č. 369 ze dne 9. 4. 2020, vyhlášeným pod č. 156/2020 Sb., byl na základě souhlasu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky nouzový stav prodloužen do 30. dubna 2020.
7. V návaznosti na vyhlášení nouzového stavu vláda přijala vícero krizových opatření, přičemž jednou z oblastí úpravy, na kterou se od počátku zaměřila, bylo i stanovení zákazu vycestování z území České republiky. Napadené usnesení vlády tak představuje již několikátou právní úpravu omezující možnost opustit Českou republiku. Máme za to, že pro posouzení kontextu ústavní konformnosti postupu vlády při přijetí napadeného opatření není bez významu ani předchozí její postup při stanovování zákazu vycestování, proto uvádíme přehled jejích rozhodnutí v této oblasti s poukazem na problematické aspekty i v předchozích rozhodnutích.

a) Usnesení vlády ČR č. 198 ze dne 12. 3. 2020

8. Jedním z prvních přijatých krizových opatření bylo usnesení vlády ČR č. 198 ze dne 12. 3. 2020, vyhlášené pod č. 71/2020 Sb., kterým vláda v bodu I. 5. nařídila s účinností od 14. března 2020 „*zákaz občanům České republiky a cizincům s trvalým nebo s přechodným pobytem nad 90 dnů na území České republiky vstupu do rizikových oblastí; to neplatí, je-li z tohoto opatření udělena výjimka.*“ Takto formulovaný zákaz omezoval svobodu pobytu v něm specifikovaných osob „*zákazem vstupu do rizikových oblastí*“.
9. K provedení předmětného nařízení se v bodu III. 2. uložila ministru zdravotnictví „*stanovit sdělením uveřejněným na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví nebo jiným vhodným způsobem rizikové oblasti*“. Ministerstvo zdravotnictví na stránkách www.koronavirus.mzcr.cz v sekci „*Státy světa s vysokým rizikem přenosu nákazy/High risk countries*“ zveřejnilo seznam vybraných států, do kterých nebylo možné vycestovat. Tento postup obcházel ustanovení § 2 odst. 1 písm. f) zákona č. 309/1999 S., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého právní akt ve formě sdělení ministerstev se vyhláší ve Sbírce zákonů. Vyhlášení toliko uveřejněním na webu ministerstva požadavek vyhlášení právního aktu nespĺňoval. Rizikové oblasti, do kterých byl usnesením vlády zakázán vstup, představovala území jiných států, tedy území, mimo České republiky, čímž bylo překročeno prostorové vymezení území, na kterém byl nouzový stav vyhlášen.

b) Usnesení vlády ČR č. 203 ze dne 13. 3. 2020

10. Ihned následující den po přijetí zákazu vycestování do rizikových oblastí vláda dalším krizovým opatřením možnost občanů České republiky opustit její území fakticky vyloučila. Usnesením vlády ČR č. 203 ze dne 13. 3. 2020, vyhlášeným pod č. 76/2020 Sb., se s účinností od 16. března 2020, 00:00 hodin nařídila
- „1. *zákaz vstupu pro všechny cizince s výjimkou cizinců pobývajících s přechodným pobytem nad 90 dnů nebo trvalým pobytem na území České republiky; to neplatí, je-li vstup těchto cizinců v zájmu České republiky,*
2. *zákaz občanům České republiky a cizincům s trvalým nebo přechodným pobytem nad 90 dnů na území české republiky vycestovat z území České republiky; to neplatí, je-li z tohoto opatření udělena výjimka.*“

11. Žádná úprava režimu udělování výjimek nebo vymezení důvodů pro jejich udělení nebyly v tomto krizovém opatření obsaženy, toliko bylo uloženo ministrovi vnitra opatření provést a současně „*stanovit sdělením uveřejněným na internetových stránkách Ministerstva vnitra nebo jiným vhodným způsobem, kdy je vstup cizinců podle bodu I. tohoto usnesení v zájmu České republiky*“. Ministerstvo vnitra k provedení krizového opatření přistoupilo bez ohledu na zvolenou diferenciaci mezi zájmem České republiky, kterému by měl podléhat vstup cizinců na straně jedné a režimem udělení výjimek k opuštění území, na straně druhé. Na svých webových stránkách pod názvem „*výjimky z omezení cestování*“ zveřejnilo Ministerstvo vnitra ČR stanovené situace, na které zákaz vstupu na území ČR a zákaz vycestování „*neplatí*“.

c) Usnesení vlády ČR č. 334 ze dne 30. 3. 2020

12. Dne 30. března 2020 vláda novým krizovým opatřením přijatým usnesením č. 334, vyhlášeným pod č. 142/2020 Sb., s účinností od 31. března od 00:00 hod do 12. dubna 2020 opětovně upravila zákaz vstupu cizinců na území České republiky a zákaz vycestování z území České republiky, přičemž výjimky, na které se toto nařízení nevztahuje, upravila přímo v předmětném krizovém opatření. Současně (kromě jiného) zrušila své předchozí rozhodnutí týkající se zákazu vstupu na území ČR a zákazu vycestování, tj. bod I/1 a usnesení vlády č. 198 ze dne 12. 3. 2020, vyhlášeného pod č. 71/2020 a usnesení č. 203 ze dne 13. 3. 2020, vyhlášeného pod č. 76/2020.
13. Dne 6. 4. 2020 vláda usnesením č. 387, publikovaným pod č. 150/2020 Sb., prodloužila v bodě IV. platnost (!) usnesení č. 334, vyhlášeného pod č. 142/2020 Sb., do 13. dubna 2020 23:59. Prodloužila tak platnost usnesení omezujícího vstup cizinců na území České republiky a vycestování občanů, nikoliv ale účinnost předmětného nařízení, ta byla (a bez jejího prodloužení i zůstala) stanovena do 12. dubna 2020. Prodloužení platnosti usnesení vlády na stanovení doby účinnosti nařízení nemělo přitom vliv. Usnesení vlády č. 334, vyhlášené pod č. 142/2020 Sb., tak dne 13. 4. 2020 sice bylo platné, ale zákazy vstupu a vycestování nařízené jeho bodem I. nebyly účinné. Následně, dnem 14. 4. 2020, nabylo účinnosti Usnesení vlády ČR č. 387, ze dne 6. 4. 2020, jehož zrušení v předmětné části se domáháme tímto návrhem.

III. Povaha napadeného rozhodnutí vlády

14. Prvním sporným momentem je, jakým aktem vláda v předmětném opatření reguluje svobodu pohybu občanů ČR (ale i dalších osob). Základní otázka zní, zda představuje usnesení vlády právní předpis s možností jeho přezkumu Ústavním soudem, nebo její rozhodnutí právním aktem s možností přezkumu správním soudem.
15. Jde totiž výslovně o usnesení vlády, které zjevně formálně nemá podobu nařízení vlády, tedy podzákoné právního předpisu. Vzhledem k tomu, že však tento akt vlády byl publikován ve Sbírce zákonů pod č. 150/2020 Sb. a reguluje neurčený okruh jeho adresátů v jejich právech a povinnostech (to dokonce ústavní povahy), pak je nutné takovou vládní aktivitu označit za vydávání právního předpisu *sui generis* (v opačném případě by se jednalo o opatření obecné povahy, které se však zásadně ve Sbírce zákonů nevyhlašuje a taky jím nelze omezovat ústavně zaručená práva a svobody).
16. Vláda tak postupuje pochybně už jen v tom, že nedodržuje základní atributy demokratického právního státu, kterým je povinnost státních orgánů činit jen to, co je jim výslovně dovoleno a postupovat přitom v předepsaných právních formách. Materiálně však její usnesení právním předpisem je a je pak přezkoumatelné Ústavním soudem. Opačný výklad by zásadně protiústavně omezoval právo poslanců a senátorů, příp. dalších oprávněných subjektů na přezkum vládní činnosti, kterým se omezují základní práva a svobody u Ústavního soudu. Takový výklad by se zcela přičil materiálnímu nazírání na právní stát a je nepřipustný. Proto dané usnesení vlády může Ústavou ČR vytyčená skupina senátorů u Ústavního soudu napadnout. I tato podmínka abstraktního přezkumu norem Ústavním soudem je tak splněna.

IV. Meritum věci

A) NEZÁKONNOST NAPADENÉHO OPATŘENÍ

17. Krizové opatření, jehož část omezující právo vycestovat z České republiky se navrhuje zrušit, bylo vydáno s poukazem na ustanovení § 5 písm. c), § 6 odst. 1 písm. b) a § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona.

Dle § 5 písm. c) krizového zákona „za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací“.

Dle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona „vláda je oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařídit zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území“.

Dle § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona „vláda v době trvání nouzového stavu je dále oprávněna přijmout opatření k ochraně státních hranic, k pobytu cizinců nebo osob bez státní příslušnosti, v oblasti zbraní, výbušnin, nebezpečných chemických látek a přípravků, jaderných zařízení a zdrojů ionizujícího záření“.

18. Kompetence vlády dle výše specifikované zákonné úpravy jsou tak vymezeny **časovým hlediskem** (dobou trvání nouzového stavu), **prostorovým určením** (ve vymezeném prostoru ohroženého nebo postiženého krizovou situací) **určením práv**, která lze omezit v neposlední řadě **určením nezbytnosti** rozsahu (v nezbytně nutné míře). Ustanovení § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona dále rozšiřuje oblasti, na které se dále mohou opatření vlády za nouzového stavu vztahovat, tyto ale nemají relevanci k předmětné části opatření, která se navrhuje zrušit, protože napadená část usnesení vlády se nevztahuje ani k jedné s těchto taxativně vymezených oblastí.

i) temporální hledisko

19. Časové hledisko omezení stanovených práv je určeno trváním nouzového stavu. Nouzový stav byl vyhlášen usnesením vlády České republiky č. 194 ze dne 12. 3. 2020, vyhlášeným pod č. 69/2020 Sb., o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území České republiky na dobu od 14,00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů a prodloužen usnesením Vlády České republiky č. 369 ze dne 9. 4. 2020, vyhlášeným pod č. 156/2020 Sb., do 30. dubna 2020. Lze tedy konstatovat, že časové hledisko bylo splněno, krizové opatření bylo vydáno za nouzového stavu a jeho účinnost omezena trváním nouzového stavu.

ii) k prostorovému určení

20. Ke zrušení navrhovaná část usnesení vlády se vztahuje k pohybu osob mimo území České republiky – fakticky zakazuje vycestování z území České republiky, pokud toto není odůvodněno úzce vymezeným okruhem situací, ve kterých je vycestování možné. Z hlediska prostorového určení tak stanovuje povinnosti vztahující se k území odlišnému, než je území České republiky. Restrikcí podmínek pro možnost vycestovat omezuje pohyb i mimo území České republiky, protože bez splnění stanoveného účelu neumožňuje překročit státní hranice. Přitom územím, na které nouzový stav dle jeho vyhlášení dopadá, je právě území České republiky. Krizovými opatřeními určenými k řešení krizové situace přitom vláda nemůže ukládat povinnosti vztahující se k jinému, než v jejím rozhodnutí vymezenému území, resp. zakazovat jednání, které nemá být na území České republiky realizováno.

Zákonný předpoklad pro omezení práv toliko „ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací“ napadeným opatřením naplněn nebyl.

iii) k určení omezovaných práv

21. Vláda při přijetí napadeného opatření poukázala na zákonná ustanovení krizového zákona, dle kterých lze omezit svobodu pohybu a pobytu, nařídít zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob, resp. přijmout opatření k ochraně státních hranic, k pobytu cizinců nebo osob bez státní příslušnosti, v oblasti zbraní, výbušnin, nebezpečných chemických látek a přípravků, jaderných zařízení a zdrojů ionizujícího záření. Tato ustanovení ale představují konkretizaci omezení práv, které je nezbytné specifikovat již při samotném vyhlášení nouzového stavu.

Nezbytné předpoklady pro vyhlášení nouzového stavu vládou upravuje čl. 5 a 6 ústavního zák. o bezpečnosti České republiky, na které napadené opatření navazuje. Materiální předpoklady pro vyhlášení nouzového stavu plynou z čl. 5 odst. 1 zákona o bezpečnosti ČR, a čl. 6 dále stanovuje obsahové náležitosti samotného rozhodnutí vlády. Jedním z nich je i nutnost 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.“ Při výčtu práv a svobod, jejichž výkon může být omezen, vláda při vyhlášení nouzového stavu nepřistoupila k jejich specifikaci v textové podobě, toliko odkázala na ustanovení § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona. Předikovala tak paušálně omezení všech základních práv jednotlivců uvedených v § 5 krizového zákona s výjimkou práva na stávkou, a též možnost uložení všech povinností podle § 6 krizového zákona. Z uvedeného postupu je patrné, že proporcionalita mezi omezením základních práv jednotlivců a existujícím nebezpečím na úseku ochrany zdraví nebyla předmětem úvah vlády při rozhodování o vyhlášení nouzového stavu.

22. I když požadavek vymezení práv, jejichž výkon může být za nouzového stavu suspendován, není naplněn výslovným vyjádřením, je zřejmě možno odkazy na ustanovení krizového zákona považovat za určení práv, do kterých bude krizovými opatřeními zasahováno. Problematickým se však z hlediska napadeného opatření jeví, že výčet práv, jež lze za nouzového stavu omezit, obsažený v § 5 krizového zákona, v sobě neobsahuje možnost omezit svobodu pohybu osob mimo území postiženého krizovou situací, na kterém byl nouzový stav vyhlášen. Tradiční doktrinární chápání dynamické složky práva na svobodu pohybu a pobytu v sobě zahrnuje právo (1) svobodně se pohybovat na vymezeném území, (2) právo toto území opustit, i (3) právo se vrátit. **Oprávnění vlády plynoucí z § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona stran omezení práva volného pohybu a pobytu se nevztahují ke všem třem atributům svobody pohybu, ale toliko ke dvěma z nich, a to vstupu a pohybu. Oprávnění omezovat právo opustit vymezené území ze zákonného znění § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona neplatí a napadené opatření je tak v rozporu s tímto zákonným ustanovením.**

23. Omezování práva opustit území postižené krizovou situací by bylo i proti smyslu samotného zákona, protože jeho účelem je řešení krizové situace, kterou je v současnosti nouzový stav z důvodu možného ohrožení zdraví. Omezení možnosti vycestovat z krizového území v konečném důsledku představuje faktickou situaci, kdy stát donucuje jednotlivce setrvat na území, na kterém je vyhlášený nouzový stav a krizová situace. Zabraňuje tak i případné možnosti vyhnout se hrozícímu riziku (možnému ohrožení zdraví) vycestováním do krajiny, kterou by jednotlivec považoval pro sebe za bezpečnější, a donucuje jej strpět epidemiologické riziko, které bylo při vyhlášení nouzového stavu vládou vyhodnoceno jako „značné nebezpečí pro život a zdraví osob“.

iv) k míře omezení práv

24. Zákonným předpokladem omezení práv plynoucím z krizového zákona je též postup respektující zásadu přiměřenosti projevující se v minimalizaci zásahu do práv a svobod v závislosti od požadovaného účelu, který má být daným omezením dosažen. K omezení práv je tak možné přistoupit pouze v nezbytné míře. S ohledem na absenci kauzálního nexu mezi

vycestováním z území České republiky a rizikem šíření koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území ČR je zřejmé, že otázkou nezbytnosti se vláda při přijímání napadeného opatření nezabývala vůbec. Neexistuje totiž vztah mezi vycestováním z České republiky a ohrožením zdraví obyvatelstva na jejím území. Ten je možné spojovat až s případným návratem zpět do České republiky, přičemž toto riziko je již řešeno dalšími povinnostmi souvisejícími s návratem a příp. karanténou, které vláda svým usnesením upravila, a tyto povinnosti nejsou tímto návrhem rozporovány.

25. **Z výše uvedeného je zřejmé, že napadené opatření je v rozporu se zákonným požadavkem postupovat při omezení práva pohybu a ukládání povinností zákazu vstupu, pohybu a pobytu na vymezeném území toliko v nezbytném rozsahu, jak stanovuje ustanovení § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona.**
26. Zákonné předpoklady, za kterých je možné právo na svobodu pohybu a pobytu omezit, nebyly stran napadeného opatření splněny. Krizový zákon neumožňuje omezit svobodu pohybu nad rámec území, na kterém je vyhlášen krizový stav, ani neumožňuje regulovat právo opustit krizové území, a nezbytnost zásahu nebyla posuzována z hlediska dosažení kýženého cíle. Napadené opatření omezuje svobodu pohybu za hranicemi České republiky, kde pravomoci vlády k řešení epidemiologického rizika nepřísluší.

B) NEÚSTAVNOST NAPADENÉHO OPATŘENÍ

27. Napadeným opatřením vláda při řešení krizové situace přistoupila k omezení práva vycestovat z území České republiky, čímž zasáhla do práva na svobodu pohybu a pobytu garantovaného článkem 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a lidskoprávními úmluvami a omezila tak realizaci práva svobodně se pohybovat po určitém území, svobodně se rozhodnout o místě svého pobytu a v neposlední řadě i práva svobodně opustit kteroukoliv zemi, i svou vlastní.¹ Způsob, jakým se napadeným opatřením do práva na svobodu pohybu zasahuje, není dle navrhovatelů ústavně konformním a je v rozporu s garancemi plynoucími z ústavního pořádku.

i) SVOBODA POHYBU A JEJÍ ÚSTAVNĚPRÁVNÍ GARANCE

28. Svoboda pohybu a pobytu je základním právem jednotlivce garantovaným článkem 14 Listiny, ale i dalšími mezinárodními dokumenty určujícími standardy ochrany lidských práv, zejména článkem 12 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhl. č. 120/1976 Sb.) a článkem 2 Dodatkového protokolu č. 4 k Úmluvě.

Dle čl. 14 odst. 1 Listiny: „*Svoboda pohybu a pobytu je zaručena*“.

Dle čl. 12 odst. 1 a 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech: „*1. Každý, kdo se právoplatně nachází na území určitého státu, má na tomto území právo svobody pohybu a svobody zvolit si místo pobytu. 2. Každý může svobodně opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní*“.

¹ Dle čl. 14 odst. 1 Listiny: „*Svoboda pohybu a pobytu je zaručena*“; dle čl. 12 odst. 1 a 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech: „*1. Každý, kdo se právoplatně nachází na území určitého státu, má na tomto území právo svobody pohybu a svobody zvolit si místo pobytu. 2. Každý může svobodně opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní*“; dle čl. 2 odst. 1 a 2 Dodatkového protokolu č. 4 k Úmluvě: „*1. Každý, kdo se právoplatně zdržuje na území některého státu, má na tomto území právo svobody pohybu a svobody zvolit si místo pobytu. 2. Každý může svobodně opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní*“.

Dle čl. 2 odst. 1 a 2 Dodatkového protokolu č. 4 k Úmluvě: „1. Každý, kdo se právoplatně zdržuje na území některého státu, má na tomto území právo svobody pohybu a svobody zvolit si místo pobytu. 2. Každý může svobodně opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní“.

29. Zakotvení svobody pohybu a pobytu v moderních lidskoprávních dokumentech je reakcí na institut nevolnictví, tedy historický institut svazující jednotlivce s konkrétním místem.² Svobodou pohybu se přitom ve vztahu k občanům rozumí svoboda pohybovat se na území České republiky, právo toto území opustit, ale také se vrátit. Subjektem tohoto práva však nejsou toliko občané ČR, ale i cizinci, i když míra zajištění tohoto práva se ve vztahu k cizincům může lišit, a to i v závislosti od toho, jestli jsou občany Evropské unie nebo nikoliv. Občanům členských států Evropské unie garance práva volného pohybu plynou i ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.
30. Zatím co Listina může tuto svobodu zaručit pouze na našem území a dále ve vztahu k opuštění či vstupu na území ČR, garance svobody pohybu i za hranicemi jurisdikce České republiky plynou z mezinárodních úmluv, které jsou součástí ústavního pořádku České republiky a jejichž standardy poskytovaných garancí základním právům musí veřejná moc rovněž respektovat.
31. Rozhodovací praxe Ústavního soudu interpretuje svobodu pohybu shodně s doktrínou jako „právo, které zahrnuje nejen právo volně se pohybovat a usazovat kdekoli na území České republiky, ale i právo svobodně vycestovat do zahraničí a vrátit se zpět“ (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/07). Vycestování do zahraničí tak chápe jako samostatný atribut tohoto práva, kterému se poskytuje ochrana a jehož omezení musí naplňovat předpoklady pro oprávněnost zásahu veřejné moci. V opačném případě nelze právo vycestovat omezit.
32. Evropský soud pro lidská práva se problematikou zákazu vycestování zabýval zejména ve spojení s rozhodováním o odebrání cestovních dokladů a případy individuálních rozhodnutí o zákazech vycestování, přičemž v této souvislosti konstatoval, že i takovýto zásah ze strany veřejné moci, tj. odebrání dokladu totožnosti, který neumožňuje jak opustit území, tak odcestovat do jakékoli jiné země Evropské unie nebo mimo ni, je omezením výkonu práva na svobodu pohybu, což představuje zasahování ve smyslu čl. 2 Protokolu č. 4 (viz rozsudek *Baumann v. Francie*, stížnost, 1996; viz, a contrario, rozsudek *Piermont proti Francii*, 1995; viz, mutatis mutandis, výše cit. *Guzzardi a dále Raimondo proti Itálii*, 1994, a *Labita proti Itálii*, 2000). Právní předpis, který zakazuje opuštění území České republiky plošně, resp. stanovuje toliko výjimečné situace, kdy toto právo je možná realizovat, tak má za následek, omezení práv jednotlivců, které by tak pod zásah do práva na svobodu pohybu čl. 2 Dodatkového protokolu č. 4 k Úmluvě nepochybně mělo být subsumováno.

ii) POSOUZENÍ OPRÁVNĚNOSTI ZÁSAHU VLÁDY DO SVOBODY POHYBU

33. Svoboda pobytu není právem absolutním, její omezení je možné, nelze ale uplatňování tohoto práva fakticky úplně vyloučit. S ohledem na význam předmětného práva v katalogu lidských práv je každé omezení pohybu a nevyhnutelnost takového opatření důsledně zvažovat.
34. Možnosti omezení práva na svobodu pohybu jsou upraveny v čl. 14 odst. 3 Listiny a v čl. 2 odst. 3 Dodatkového protokolu č. 4 k Úmluvě. Limity oprávněnosti omezení svobody pohybu ze strany veřejné moci tak stanovují kumulativní podmínky spočívající (a) v stanovení omezení

² BARTOŇ, M. a kolektiv.: Základní práva. Praha: Leges, 2016, s. 361.

v zákoně, (b) v nutnosti sledovat naplnění některého z taxativně vymezených cílů a (c) v nezbytnosti omezení.

a) Zákonný základ omezení

35. Podle čl. 4 odst. 2 Listiny: „*Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod (dále jen "Listina") upraveny pouze zákonem.*“ Omezení základního práva tedy nemůže mít svůj základ v podzákonném předpise, musí plynout ze zákona. V předmětné věci návrh směřuje proti části usnesení vlády jako abstraktnímu aktu, kterým je do práva na svobodu pohybu zasahováno. Toto usnesení vlády má specifickou povahu krizového opatření, pro jehož vydání je potřeba dodržet předpoklady stanovené krizovým zákonem. Samotné usnesení vlády, jehož součástí je napadené opatření, je vydáno na základě krizového zákona, který rozhodování vlády o omezení některých základních práv a svobod předpokládá. Konkrétní oprávnění k uložení povinnosti zdržet se vycestování z území postiženého krizovou situací ale z krizového zákona neplyne (viz argumentace k rozporu napadeného opatření se zákonem v čl. V návrhu) a specifikace určení rozsahu práv ponechává neurčitým vymezením na jiný orgán – Ministerstvo zdravotnictví (viz argumentaci k určování výjimek ze zákazu vycestování obsaženou v bodě iv) této části návrhu).

b) Legitimita cíle

36. Legitimními cíli pro omezení svobody pohybu a pobytu podle čl. 14 odst. 3 Listiny jsou bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochrana zdraví nebo ochrana práv a svobod druhých, a na vymezených územích též ochrana přírody. Dodatkový protokol č. 4 k Úmluvě umožňuje omezit svobodu pohybu a pobytu v čl. 2 odst. 3 „*v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, udržení veřejného pořádku, předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných*“. Lze konstatovat, že tak Listina, jakož i Úmluva, připouštějí omezení svobody pohybu a pobytu za účelem ochrany zdraví. Omezení práva na svobodu pohybu a pobytu tak může v obecné rovině představovat legitimní cíl k ochraně veřejného zdraví v situaci, kdy tento veřejný statek je na určitém území ohrožen. Při posuzování legitimacy napadeného opatření ale nepostačuje, že ochrana veřejného zdraví je obsažena ve výčtu veřejných statků, kterých ochrana omezení práva připouští. Legitimitu je nezbytné zkoumat v konkrétní situaci a posoudit tak, jestli konkrétní způsob omezení práva je způsobilý zamýšleného legitimního cíle dosáhnout.
37. Je nepochybné, že napadené opatření by mělo sledovat jediný cíl, jímž je ochrana veřejného zdraví před ohrožením v souvislosti s prokázáním koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území České republiky. Tento cíl plyne z důvodu, pro který byl na území České republiky vyhlášený nouzový stav. Jeho naplnění prostředky zvolenými v napadeném usnesení ale již dovést nelze. Vycestování z území České republiky je jednáním, které není způsobilé jakkoliv ovlivnit intenzitu možného „*ohrožení v souvislosti s prokázáním koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2)*“. Fakticky vzato by míra ohrožení mohla být toliko snížena v situaci, kdyby území České republiky opustila osoba, která je přenašečem viru. Opačný (negativní) efekt na zájem na ochraně zdraví obyvatelstva na území České republiky vycestování za hranice státu nemůže způsobit. Zákaz vycestování tak nemůže představovat legitimní prostředek k dosažení kýženého cíle.
38. Reflexi ochrany veřejného zdraví, jakožto legitimního cíle pro omezení svobody pohybu, zpochybňuje i způsob určení okruhu osob, kterým se vycestování umožňuje, a od počátku nouzového stavu umožňovalo. Některé ze stanovených výjimek byly stanovené pro skupiny osob, které po návratu na území ČR mohou epidemiologické riziko ještě zvýšit (např. řidiči v nákladní dopravě, přeshraniční pracovníci). Tyto výjimky byly odůvodňované ekonomickými zájmy státu. Vláda tak na jedné straně upřednostňuje ekonomické zájmy před epidemiologickým rizikem, a na straně druhé v situacích, kdy je epidemiologické riziko

výrazně nižší (např. při vycestování ze země a absolvování povinné karantény po návratu), k omezení práva vycestovat přikročila.

39. Pokud k omezení svobody pohybu má docházet za účelem zabránění šíření přenosu koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2), požadavek legitimacy omezení základního práva nemůže splňovat opatření, které na jedné straně téměř zbavuje občany práva vycestovat za hranice České republiky, na druhé straně ale umožňuje vycestování a návrat bez karantény některým skupinám osob pro výkon práce právě v rizikovém prostředí (např. výjimka pro přeshraniční pracovníky ve zdravotnictví, sociálních službách a integrovaném záchranném systému, kteří pravidelně za účelem výkonu práce překračují státní hranice s okolními státy), kde pravděpodobnost nakažení bude nepochybně vyšší, než když by občan ČR chtěl například odjet na nějaký čas do jiné země, kde vlastní nemovitost a následně po návratu by se podrobil povinné karanténě.

c) Nezbytnost omezení práva v demokratické společnosti

40. Nezbytnost omezení práva na svobodu pohybu a pobytu je potřeba posuzovat v návaznosti na sledovaný legitimní cíl. Jak již bylo uvedeno, domníváme se, že omezení práva svobody pohybu a pobytu zákazem vycestování není s to dosáhnout zamýšleného cíle, proto nelze dovodit ani naplnění předpokladu nezbytnosti omezení práva vycestovat ze země.
41. Nelze přitom opomíjet ani ustanovení článku 4 odst. 4 Listiny, dle kterého „*při 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*“. Nelze tedy toliko s odkazem na obecnou možnost omezení práva na svobodu pohybu v krizové situaci, upravenou v krizovém zákoně, přijímat opatření, která nesměřují k naplnění zamýšleného účelu, tj. řešení vzniklé krizové situace. Zásah do svobody pohybu osob mimo území České republiky a zákaz vycestování z území České republiky je tak sporný z hlediska podmínky nevyhnutelnosti takového zásahu do základních práv jednotlivce a nerespektování účelu, které se jimi mají sledovat pro řešení krizové situace.
42. Navzdory tomu, že jazykové vyjádření napadeného opatření neobsahuje přímou formulaci „*zákazu vycestování*“, fakticky jej lze jako zákaz vycestování interpretovat. Nařizuje totiž, že vycestování z území České republiky je možné toliko v nezbytných případech za splnění dalších restriktivních podmínek, a to i v návaznosti na zákaz pohybu uplatňovaný pro vnitrostátní území. Je zřejmé, že ani stanovení výjimečných situací, na které se zákaz vycestování nevztahuje, není dostatečné pro naplnění požadavku nezbytnosti omezení základního práva jako jednoho z aspektů oprávněnosti zásahu do práva pohybu a pobytu garantovaného na ústavní úrovni.
43. Zvažování nezbytnosti omezení práva vyžaduje přesně opačný přístup, tedy určení okruhu situací, kdy se konkrétní právo omezuje s odůvodněním účelu, kterého se tím má dosáhnout a přesvědčivé argumentace, proč daný účel nelze dosáhnout jinými prostředky nespojenými se zásahem do základního práva, příp. prostředky, které omezení práva sice představují, ale v menší intenzitě.
44. Rovněž z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že při hodnocení zásahu vedoucího k porušení svobody pohybu jednotlivce je v rámci principů stanovených čl. 2 Protokolu č. 4 potřebné zohlednit výsledek, který má být dosažen a v těchto souvislostech zvažovat, zda zásah byl přiměřený ve vztahu k zamýšlenému cíli (srov. např. věc *Baumann v. Francie*, stížnost č. 33592/96, věc *Iletmis v. Turecko*, stížnost č. 29871/96 a další).
45. Za této situace se ani nelze zamýšlet nad proporcionalitou omezení práva vycestovat z České republiky a ochranou veřejného zdraví. Uplatnění principu proporcionality má význam při řešení kolize ústavně zaručeného práva s určitým veřejným statkem. V našem případě ale ke kolizi mezi právem svobodně vycestovat z území České republiky a nutností zabránit šíření

koronaviru na jejím území ani nedochází. Právo vycestovat nemá na šíření koronaviru žádný vliv, proto nelze ani hledat optimální vztah mezi nimi. Takováto potřeba vzniká až při uplatňování práva návratu zpět na území České republiky, kde už ke kolizi s veřejným statkem ochrany zdraví může docházet a vyvažování těchto hodnot (práv) a hledání optimálního vztahu mezi nimi je namístě.

46. Výrazné omezení opuštění České republiky, ke kterému přikročila vláda tak dle našeho názoru není opatřením legálním, legitimním ani nezbytným, a představuje obdobnou situaci, jaká na našem území panovala za komunistického režimu, kdy ve vztahu k nesocialistickým státům bylo cestování podmíněno získáním výjezdné doložky, a překročení státní hranice tak bylo výrazně omezeno a umožněno toliko určitému okruhu občanů. Napadené opatření je ale ještě restriktivnější. Praktiky, při nichž má být zkoumán důvod vycestování občana ze země a ze strany veřejné moci posuzováno, jestli tento důvod je nebo není přípustný, jsou praktikami policejního státu, které nelze akceptovat.

iii) PRINCIPY DEMOKRATICKÉHO PRÁVNÍHO STÁTU

47. Základní definiční znaky České republiky, jako státu, principy, zásady a ideje, na kterých je její právní řád vystavěn, jsou koncentrovány v článku 1 Ústavy, dle kterého:

„(1) Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.

(2) Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“

48. Tyto principy demokratického právního státu nezanikají s vyhlášením nouzového stavu. Právě naopak, posílení pravomocí exekutivy za nouzového stavu musí být spjato s důsledným respektováním základních hodnot a nemůže vést ke zneužití moci. Důvěra v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už jde o rozhodování orgánů moci zákonodárné, výkonné či soudní, je jedním ze základních atributů právního státu. Z ústavněprávních hledisek nemůže být akceptovatelné, pokud orgán veřejné moci při výkonu veřejné moci autoritativně rozhoduje o plošném omezování základních práv jednotlivců bez respektování limitů určujících oprávněnost do těchto práv zasáhnout. Idea úcty k právům a svobodám člověka a občana je napadeným opatřením opomíjena.

49. Atributem právního státu je rovněž respektování principu právní jistoty. *„Právní jistotou přitom není míněna absolutní neměnnost práva neboli jeho 'statika'. V uvedeném kontextu je chápána ve smyslu určitosti a konstantnosti prisuzování významů právnímu textu, tj. jako určitost stanovování obsahu právních norem a konstantnost jejich aplikace, jako stejné rozhodování ve stejných případech.“*³ Napadené opatření princip právní jistoty nenaplnuje pro neurčitost samotného legislativního vymezení omezení vycestování a neurčitost jeho možné interpretace ani za použití standardních i nadstandardních metod. Dle rozhodovací praxe Ústavního soudu *„určitost stanovování obsahu právních norem neboli významů právního textu závisí přitom na určitosti ustanovení právních předpisů a na právních interpretačních postupech.“*⁴

50. Napadené opatření požadavky určitosti právní normy nenaplnuje, což v situaci, kdy tato právní norma tak významným způsobem omezuje základní práva jednotlivce, není možno akceptovat.

³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 7. 6. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (168/1995 Sb.).

⁴ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 7. 6. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (168/1995 Sb.).

Způsob, jakým vláda upravila výjimky ze zákazu vycestování je projevem svévole exekutivy v právním státě nepřipustné. Dle výslovného znění napadeného opatření je vycestování z území České republiky „možné pouze v nezbytných případech pod podmínkou, že účel vycestování je v souladu s výjimkami ze zákazu volného pohybu nařízeného mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví a podle bodu III., a že k dosažení účelu nepostačuje cesta v rámci území České republiky“. Možnost vycestování tak kromě výjimek stanovených odkazem na bod III. usnesení vlády podmíněná též účelem, který má být v souladu s výjimkami ze zákazu volného pohybu nařízeného mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví, a to bez toho, že by toto nařízení, na které se odkazuje, bylo blíže specifikováno.

51. Odkaz na přesně nespecifikované mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictva jednoznačně nesplňuje požadavek určitosti právní normy, natož v situaci, kdy „životnost“ jednotlivých krizových opatření vlády i mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictva je velmi omezená. Překotné změny přijímané opakovaně v průběhu několika dní ve stejné oblasti, s modifikacemi omezení nebo povinnosti (nebo i obsahově totožné), se staly typickými pro rozhodování související s krizovou situací, proto toliko odkaz na mimořádné opatření o zákazu pohybu nemůže být dostatečným pro určení situací, na které se zákaz vycestování nevztahuje. V oblasti zákazu pohybu na území České republiky bylo přijatých již šest krizových opatření⁵, přičemž ani opatření o zákazu pohybu, které platilo v době přijetí usnesení vlády č. 387 ze dne 6. 4. 2020, vyhlášeným pod č. 150/2020 Sb., jehož článek I. bod 5 se navrhuje zrušit, již účinné není.
52. Dne 6. 4. 2020 byl zákaz pohybu upravován mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 30. března 2020, č. j. MZDR 12745/2020-4/MIN/KAN, kterým se zakazuje volný pohyb osob na území celé České republiky s výjimkami, s účinností ode dne 1. 4. 2020 od 6:00 hod. do 11. 4. 2020 do 6:00 hod. Současně však dne 6. 4. 2020 bylo přijato mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 6. 4. 2020, č. j. MZDR 15190/2020-4/MIN/KAN, kterým se zakazuje volný pohyb osob na území celé České republiky s výjimkami s účinností od 7. 4. 2020 od 0:00 hod. do konce nouzového stavu.

V den, kdy vláda rozhodla o zákazu vycestování s výjimkami odkazujícími na podmínky výjimek upravených v mimořádném opatření Ministerstva zdravotnictví o zákazu volného pohybu, tak byly v platnosti dvě mimořádná opatření, jedno z toho účinné (ze dne 30. března 2020, č. j. MZDR 12745/2020-4/MIN/KAN), další nabylo účinnosti následujícího dne (ze dne 6. 4. 2020, č. j. MZDR 15190/2020-4/MIN/KAN). Nadto, po několika dnech i toto bylo zrušeno a problematiku zákazu pohybu řešilo další mimořádné opatření (ze dne 10. 4. 2020, č. j. MZDR 15190/2020-5/MIN/KAN), které však již též bylo zrušeno. Aktuálně problematiku zákazu pohybu řeší Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN, kterým se zakazuje volný pohyb osob na území celé České republiky s výjimkami s účinností od 20. 4. 2020 od 0:00 hod. Toto mimořádné opatření

⁵ (1) Usnesení Vlády ČR č. 215 ze dne 15. 3. 2020, vyhlášené pod č. 85/2020 Sb., o zákazu volného pohybu osob; (2) Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN, kterým se zakazuje volný pohyb osob pro celé území ČR s výjimkami, s účinností ode dne 24. 3. 2020 od 6:00 hod do dne 1. 4. 2020 do 6:00 hod; (3) Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 30. března 2020, č. j. MZDR 12745/2020-4/MIN/KAN, kterým se zakazuje volný pohyb osob na území celé České republiky s výjimkami s účinností ode dne 1. 4. 2020 od 6:00 hod. do 11. 4. 2020 do 6:00 hod.; (4) Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 6. 4. 2020, č. j. MZDR 15190/2020-4/MIN/KAN, kterým se zakazuje volný pohyb osob na území celé České republiky s výjimkami s účinností od 7. 4. 2020 od 0:00 hod. do konce nouzového stavu; (5) Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 10. 4. 2020, č. j. MZDR 15190/2020-5/MIN/KAN, kterým se zakazuje volný pohyb osob na území celé České republiky s výjimkami s účinností od 11. 4. 2020 od 0:00 hod. do konce nouzového stavu; (6) Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN, kterým se zakazuje volný pohyb osob na území celé České republiky s výjimkami s účinností od 20. 4. 2020 od 0:00 hod.

Ministerstva zdravotnictví ale bylo rozhodnutím Městského soudu v Praze sp.zn. 14 A 41/2020 ze dne 23. 4. 2020 zrušeno ke dni 27. 4. 2020.

53. Z dikce napadeného opatření tak není vůbec zřejmé, jaké výjimky se mají při posuzování oprávněnosti vycestování z území České republiky uplatnit. Jsou to ty, které plynou z mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví účinného v čase jeho přijetí napadeného opatření, nebo ty které již byly v den jeho přijetí platné, ale ještě ne účinné v jiném mimořádném opatření, nebo se výjimky mají posuzovat podle mimořádného opatření účinného v čase, kdy jednotlivec má zájem z České republiky vycestovat? Žádnou z těchto alternativ nelze interpretací napadeného opatření pro jeho neurčitost dovodit. Předpoklady pro určení rozsahu, v jakém je základní právo jednotlivce ze strany veřejné moci omezoováno, tak nelze s určitostí interpretovat. Neurčitost legislativního vymezení omezení základního práva nemůže být ústavněprávně akceptovatelná. Rozpor napadeného ustanovení opatření vlády s principy demokratického právního státu plynoucími z čl. 1 Ústavy České republiky je proto zřejmý.

iv) URČOVÁNÍ VÝJIMEK ZE ZÁKAZU VYCESTOVÁNÍ

54. V souvislosti s určením výjimek stanovujících situace, ve kterých je vycestování z České republiky možné, narážíme i na další rozpor s požadavky ústavně konformního postupu při omezení základních práv a svobod. Skutečnost, že konečný rozsah omezení práva vycestovat je závislý pouze od rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví, a neurčuje jej právní předpis o síle zákona, není akceptovatelná.
55. Rozdíl mezi krizovým opatřením vlády přijatým podle krizového zákona a mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví z hlediska povahy právního aktu je zřejmý. Zatímco krizové opatření ve formě usnesení vlády přijatého podle krizového zákona je specifickým právním aktem srovnatelným svou silou se zákonem, mimořádné opatření ministerstva zdravotnictví takovýto atribut nemá. Sporná je přitom i samotná povaha mimořádného opatření ministerstva zdravotnictví, když zákonné zmocnění k přijímání abstraktních právních aktů pro řešení krizové situace Ministerstvu zdravotnictví nevyplývá ani z krizového zákona, ani ze zákona o ochraně veřejného zdraví. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví, jímž se omezuje zákaz pohybu s výjimkami, potažmo vymezují výjimky ze zákazu vycestování, nerespektuje omezení pravomoci ministerstev ve vztahu k vydávání obecně závazných právních předpisů, plynoucí z článku 79 odst. 3 Ústavy, když tyto tak mohou činit toliko tehdy, když jsou k tomu zákonem zmocněny. Právní předpis ministerstva tak musí mít povahu *secundum et intra legem*. Krizový zákon Ministerstvu zdravotnictví takovéto zmocnění neposkytuje. Krizové opatření určeno k řešení krizové situace, které má být obecně závazným právním předpisem, tak může být přijato toliko vládou, které jednak článek 78 poskytuje generální zmocnění k podzákoně normotvorbě (bez potřeby výslovného zákonného zmocnění), ale zejména jí povinnost rozhodovat o krizových opatřeních s obecnou závazností plyne z krizového zákona samotného.

v) SHRnutí

56. Krizová opatření vlády zaměřená na zákaz vycestování již od vyhlášení nouzového stavu byla předmětem oprávněné kritiky odborné veřejnosti z hlediska dovozování ústavní nekonformity takového omezení svobody pohybu a pobytu. Původní zákaz vycestování byl kritizován ústavním právníkem doc. JUDr. Janem Wintrem, Ph.D. z Právnické fakulty Univerzity Karlovy, který označil za pochybnou proporcionalitu zákazu vycestovat, „protože není

nezbytný pro ochranu zdraví na území ČR“.⁶ Ani aktuální krizové opatření ale z tohoto hlediska neobstojí. Omezení práva vycestovat ze země krizový zákon nepředpokládá a ústavněprávní limity pro oprávněnost omezení práva pohybu ze strany veřejné moci mimo území České republiky nejsou dány (legality, legitimita, nezbytnost v demokratické společnosti).

57. Poslední modifikace opatření vztahujícího se k zákazu vycestování, jehož zrušení se tímto návrhem domáháme, původní nedostatky neodstranila. Naopak, důvody nesouladu s ústavním pořádkem ještě rozšířila o atribut neurčitosti vymezení stanovené povinnosti a přenechání úpravy konečného rozsahu omezení práva pohybu orgánu, který o zásahu do základních práv osob není na obecné úrovni oprávněný rozhodnout. Napadeným opatřením je adresát právní normy omezován v právu opustit Českou republiku, ale skutečný rozsah tohoto omezení z předmětného ustanovení nerozpozná. V konečném důsledku má tento rozsah stanovovat „nějaké“, dostatečně nespecifikované opatření ministerstva.
58. Důvody pro omezování vycestování z České republiky nejsou z hlediska jejich relevance a nezbytnosti ospravedlnitelné a přiměřené možnostem, jakými je možné naplnit sledovaný cíl – ochranu veřejného zdraví. Zákaz vycestování přijatý za krizového stavu neodpovídá základním principům demokratického a právního státu, přičemž i když z materiálního hlediska, napadené opatření zmírnilo podmínky původního téměř plošného zákazu opuštění České republiky jejími občany, taková to úprava nadále není z ústavněprávního hlediska akceptovatelná. Toliko úplné zrušení zákazu vycestování by bylo ústavněprávně konformním, ale veřejné prohlášení členů vlády nebo krizového štábu o plánovaném dlouhodobém omezování práva vycestovat naznačují, že ústavněprávní aspekty svého rozhodování při řešení krizového stavu vláda míní nadále navzdory sílící kritice odborné veřejnosti nadále ignorovat. Proto navrhovatelé nemají jinou možnost, než iniciovat řízení před Ústavním soudem, ve kterém na nesoulad zákazu vycestování s ústavněprávními garancemi práva na svobodu pohybu a pobytu poukazují.
59. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že rozpor napadené části usnesení Vlády České republiky č. 387 ze dne 6. 4. 2020, kterým se s účinností od 14. 4. 2020 fakticky stanovil zákaz vycestování z území České republiky až na výjimky, je dostatečně prokázán, rozpor

a) se zákonem, a to

- ustanovením § 5 písm. c) krizového zákona, které **neumožňuje omezení práva vycestovat,**
- ustanovením § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, které ukládá oprávnění vládě určovat povinnosti vztahující se k **omezení pohybu toliko na území postižením krizovou situací a v nezbytném rozsahu**

b) s ústavním pořádkem, a to

- čl. 14 odst. 1 Listiny zaručujícího **svobodu pohybu a pobytu,**
- čl. 12 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech zaručujícího právo každého **opustit kteroukoliv zemi, i svou vlastní,**
- čl. 2 odst. 2 Dodatkového protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně základních práv a svobod zaručujícího právo každého **opustit kteroukoliv zemi, i svou vlastní,**
- čl. 14 odst. 3 Listiny určujícího limity oprávněnosti zásahu **svobody pohybu a pobytu,**

⁶ Rozhovor: Jan Wintr – K ústavnosti a zákonnosti krizových opatření © www.pravniprostor.cz Dostupné zde: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/rozhovor-jan-wintr-k-ustavnosti-a-zakonnosti-krizovych-opatreni-vlady>

- čl. 2 odst. 3 *Dodatkového protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně základních práv a svobod určujícího limity oprávněnosti zásahu do práva opustit kteroukoliv zemi, i svou vlastní,*
- čl. 4 odst. 2 *Listiny stanovujícího požadavek zákonné úpravy mezí základních práv a svobod za podmínek stanovených Listinou,*
- čl. 4 odst. 4 *Listiny stanovujícího zásadu šetření podstaty a smyslu základních práv a svobod s tím, že omezení nesmí být zneužíváno k jiným účelům, než pro které bylo stanoveno a*
- čl. 1 *Ústavy stanovujícího principy demokratického právního státu.*

V. Žádost o přednostní projednání

60. Navrhovatelé žádají s ohledem na naléhavost věci v souladu s § 39 zákona o Ústavním soudu **o přednostní projednání svého návrhu**. S ohledem vymezený předmět řízení - jednu ze základních svobod v naší zemi, svobodu pohybu ve vazbě na možnost vycestovat z ČR a dále také s ohledem na vyhlášený nouzový stav a bezprecedentní omezení ústavních práv plošnými opatřeními vlády, resp. ministra zdravotnictví, jsou navrhovatelé přesvědčeni, že rozhodnutí nejvyšší soudní instance v zemi bude mít mimo vlastní rozhodnutí také výrazný judikatorní význam do budoucnosti.
61. O naléhavosti a významu tohoto návrhu také svědčí nebývale vysoký počet senátorů, kteří se pod návrh podepsali.

VI. Závěrečný návrh

S ohledem na výše uvedené se navrhuje, aby Ústavní soud vydal tento nálezh:

Článek I. bod 5 usnesení Vlády České republiky č. 387 ze dne 6.4.2020, vyhlášeného pod č. 150/2020 Sb., se dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů z r u š u j e.

skupina senátorů Parlamentu ČR,

jednající Davidem S m o l j a k e m, senátorem

zastoupení JUDr. Stanislavem P o l č á k e m, advokátem