

NOUZOVÝ STAV – ZÁKLADNÍ ANALÝZA A PROBLEMATICKÉ ASPEKTY

Usnesením vlády České republiky 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, vláda v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky vyhlásila nouzový stav a současně nařídila krizová opatření, jejichž provedení se má stanovit samostatným usnesením vlády.

A. K ROZHODNUTÍ O VYHLÁŠENÍ NOUZOVÉHO STAVU

Nezbytné předpoklady pro vyhlášení nouzového stavu vládou upravuje čl. 5 a 6 ústavního zák. č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o bezpečnosti ČR“), na které přijaté usnesení odkazuje.

Materiální předpoklady plynou z čl. 5 odst. 1 zákona o bezpečnosti ČR, dle kterého „*vláda může vyhlásit nouzový stav v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost*“. Rigidním způsobem jsou dále v čl. 6 zákona o bezpečnosti ČR stanoveny obsahové náležitosti samotného rozhodnutí vlády, a to:

„(1) Nouzový stav se může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Podrobnosti stanoví zákon.

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

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

Vzhledem k mimořádnosti takového opatření a důsledků spojených se snížením standardů garance základních práv a jednotlivců zákon o bezpečnosti ČR tedy striktně stanovuje předpoklady pro daný výjimečný postup.

Vymezení důvodu

Vláda svým usnesením ze dne 12. 3. 2020 o vyhlášení nouzového stavu jako důvod svého postupu uvedla „*ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2)*“. Samotné „ohrožení zdraví“ materiální důvod pro vyhlášení nouzového stavu nepředstavuje, vyžaduje se existence takového „*nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožuje životy a zdraví*“. Ohrožení zdraví tedy musí dosahovat určitý rozměr vyjádřen jako „*značný rozsah ohrožení životů a zdraví*“. Sporná může být otázka, jestli současná situace v České republice v souvislosti se šířením SARS CoV-2 takovéto nebezpečí představuje, přičemž pokud na podkladu závazných epidemiologických zjištění k danému závěru vláda dospěla, měly se tyto závěry odrazit i ve formulaci jejího usnesení, aby byly vyloučeny pochybnosti o důvodnosti jejího rozhodnutí. Zvolená formulace je z hlediska odůvodnění tak

zásadního rozhodnutí nedostatečná, tato by odůvodňovala postup podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), který je speciální normou upravující mimo jiného právě i postupy pro přijetí opatření v situacích, kdy existuje nebezpečí ohrožení zdraví v důsledku šíření infekčních nemocí. Zabránění šíření infekčního onemocnění spadá pod pojem ochrany veřejného zdraví dle § 2 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. V situaci, kdy vláda přistoupila k tak zásadnímu kroku, jakým je vyhlášení nouzového stavu, měla v souladu s principem *ultima ratio* při volbě této krajní možnosti současně zdůvodnit, proč nelze nebezpečí ohrožení zdraví infekční nemocí řešit postupy a mimořádnými opatřeními podle zákona o ochraně veřejného zdraví.

Vymezení doby

Vláda dostala požadavku přesného vymezení doby trvání nouzového stavu, když určila jeho trvání v délce 30 dní. Jedná se o maximální možnou dobu, po kterou může toliko z rozhodnutí vlády nouzový stav trvat (další prodloužení by si vyžadovalo souhlas Poslanecké sněmovny).

Vymezení území

Vláda vymezila území, na které nouzový stav dopadá, celým územím České republiky. S poukazem na ustanovení § 2 odst. 2 zákona o bezpečnosti ČR je vyhlášení nouzového stavu na celé území státu přípustné, ale vždy je nezbytné vycházet z důvodů, pro které je tento stav vyhlášován a postupovat přiměřeně k účelu, kterým je překonání krizového stavu.

Vymezení práv stanovených 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, kterých výkon může být omezen, vláda nepřistoupila k jejich specifikaci v textové podobě, toliko odkázala na ustanovení § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále jen „krizový zákon“). Předpokládá tak omezení všech základních práv jednotlivců uvedených v § 5 krizového zákona s výjimkou práva na stávku a též možnost uložení všech povinností podle § 6 krizového zákona. Z uvedeného postupu je patrné, že proporcionalita ve mezi omezením základních práv jednotlivců a existujícím nebezpečenstvím na úseku ochrany zdraví, nebyla předmětem úvah při rozhodování o vyhlášení nouzového stavu.

I když požadavek vymezení práv, jejichž výkon může být za nouzového stavu suspendován, není naplněn výslovným slovním vyjádřením, lze konstatovat, že odkaz na ustanovení krizového zákona je dostatečně určitým určením. Problematičtějším se ale jeví vymezení povinností, které se ukládají, jelikož u těchto se požaduje i vymezení „v jakém rozsahu se ukládají“, což ze samotného odkazu na ustanovení § 6 krizového zákona dovodit nelze. Z dikce ustanovení čl. 6 odst. 1 zákona o bezpečnosti ČR sice lze připustit, že vymezení povinností a rozsahu, v jakém se ukládají, by bylo možné stanovit i rozhodnutím odlišným od samotného vymezení nouzového stavu, ale muselo by k tomu dojít současně s jeho vyhlášením.

Vzhledem k výše uvedenému samotné usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu není prosto nedostatků, jež mohou vyvolávat pochybnosti při zásahu do základních práv jednotlivců na jeho podkladě. V této souvislosti je potřeba zdůraznit kontrolní funkci svěřenou Poslanecké sněmovně, která má možnost dle čl. 5 odst. 4 zákona o bezpečnosti ČR vyhlášení nouzového stavu zrušit. Dokud k tomu ale nedojde, je ale nezbytné vycházet z právní závaznosti předmětného usnesení vlády.

B. OMEZENÍ PRÁVA POHYBU A OCHRANA HRANIC

Jedním z prvních přijatých krizových opatření je usnesení vlády ČR č. 198 ze dne 12. 3. 2020, publikované ve sbírce zákonů 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 vstup do rizikových oblastí; to neplatí, je-li z tohoto opatření udělena výjimka.**“ Takto formulovaný zákaz omezuje svobodu pobytu v něm specifikovaných osob „**zákazem vstupu do rizikových oblastí**“.

K provedení předmětného nařízení se v bodu III. 2. ukládá 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 15 států (stav k 13. 3. 2020). Tento postup obchází 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 vyhlašuje ve Sbírce zákonů**. Vyhlášení toliko uveřejněním na webu ministerstva požadavek vyhlášení právního aktu nesplňuje. Rizikové oblasti, do kterých je usnesením vlády zakázán vstup, jsou území jiných států, tedy území, mimo České republiky, čímž je překročeno prostorové vymezení území, na kterém byl nouzový stav vyhlášen.

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, publikovaným ve sbírce zákonů pod č. 76/2020 Sb., se s účinností od 16. března 2020, 00:00 hodin nařizuje

„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;“

Žádná úprava režimu udělování výjimek nebo vymezení důvodů pro jejich udělení nejsou v tomto krizovém opatření obsaženy, toliko je uloženo ministru 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 udělením výjimek k opuštění území, na straně druhé, na

svých webových stránkách pod názvem „výjimky z omezení cestování“ zveřejnilo Ministrem vnitra ČR stanovené situace, na které zákaz vstupu na území ČR a zákaz vycestování „neplatí“. Je zřejmé, že při stanovení rozsahu těchto výjimek vůbec nebylo přihlíženo k požadavku respektování základních práv jednotlivců a možnostem jejich omezení toliko v míře nezbytné a za splnění podmínek tento zásah umožňujících z hlediska jejich ústavněprávní ochrany. Uvedené krizové opatření je přitom pořád účinné, a podle vyjádření předsedy krizového štábu v médiích dne 22. 3. 2020 by omezení cestování občanů ČR mohlo trvat i dva roky (!)¹

Svoboda pohybu a pobytu je základním právem jednotlivce garantovaným článkem 14 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), 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 o ochraně základních práv a svobod.

Lidskoprávní dokumenty garantují svobodu pohybu a pobytu ve smyslu realizace 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.²

Právě svoboda pohybu je přijatými krizovými opatřeními zasažena. 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. Článek 14 odst. 3 Listiny připouští omezení svobody pohybu i za účelem ochrany zdraví. Nelze ale opomíjet i ustanovení článku 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 možnost omezení práva na svobodu pohybu v krizové situaci plynoucí ze zákona, přijímat opatření, která nesměřují k naplnění zamýšleného účelu, tj. řešení vzniklé krizové situace.

Obdobně podmínky přípustnosti omezení svobody pohybu upravuje i Úmluva o ochraně základních práv a svobod a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, které rovněž ochranu zdraví jako jeden z důvodů pro omezení (nikoliv vyloučení) uplatňování práva svobody pohybu obsahují.

¹ *Cestování do zahraničí může být zakázané až dva roky, připustil Prymula. Šokující, reaguje opozice.* © 2020 MAFRA, a.s., ISSN 1213-1385 © Copyright ČTK, Reuters. [online] Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/prymula-na-konci-brezna-ocekavame-8500-nakazenych-po-dalsich-deseti-dnech-by-mohla-byt-opatreni-uvol.A200322_133326_in_domov_ele https://www.lidovky.cz/domov/prymula-na-konci-brezna-ocekavame-8500-nakazenych-po-dalsich-deseti-dnech-by-mohla-byt-opatreni-uvol.A200322_133326_in_domov_ele

² 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*“.

Omezení je tak přípustné při kumulativním splnění tří předpokladů, a to 1) musí být upraveno zákonem, 2) musí být nevyhnutelné a 3) musí být uskutečněno pro některý z pěti taxativně vymezených důvodů, přičemž ochrana zdraví je v tomto taxativním výčtu obsažena.

Současná situace je omezením základních práv **z důvodu ochrany zdraví**. V „běžném režimu“ by se jednalo o omezení plynoucí zejména z § 64 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví ukládajícím fyzickým osobám, které onemocněly infekčním onemocněním nebo jsou podezřelé z nákazy, podrobit se izolaci a karanténě, pokud to povaha infekce vyžaduje a též zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi dle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně zdraví. Česká republika se však nachází po vyhlášení nouzového stavu v krizovém režimu, který umožňuje postupy i podle krizového zákona. S ohledem na specifikaci důvodu pro vyhlášení nouzového stavu, lze důvod omezení práv spočívající v ochraně zdraví v obecné rovině považovat za naplněný, existenci tohoto legitimního cíle je ale vždy nezbytné posuzovat v kontextu konkrétního opatření, kterým je právo omezováno.

Vyhlášení nouzového stavu odkazuje na možnost omezení práva na svobodu pohybu podle § 5 písm. c) krizového zákona, podle něhož lze „*na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací*“. Z hlediska prostorového vymezení je tak nezbytné vycházet z území specifikovaného vyhlášením nouzového stavu, tj. je jím území České republiky. Toliko k tomuto území se mohou vztahovat nařízení a omezení přijatá v souvislosti s krizovou situací, která se má vyhlášením nouzového stavu řešit. Nelze tedy omezovat svobodu pohybu mimo území České republiky, které pod vymezený prostor, pro který platí nouzový stav, nespadá a nemožno tak zakázat vycestování za hranice České republiky. Pravomoc Vlády ČR regulovat pohyb osob za hranicemi České republiky není dána, a to ani v době nouzového stavu. Podmínka legality tak může být naplněna toliko ve vztahu k nařízením, která omezují pohyb na území České republiky, tj. na území, na kterém byl vyhlášen nouzový stav, z čehož lze dovodit, že právě to je prostor ohrožený krizovou situací, pro řešení které jsou přijímány krizová opatření. Mimo území České republiky působnost opatření přijatých podle krizového zákona nedopadá.

Na druhé straně, zákaz vstupu cizinců bez trvalého nebo přechodného pobytu v ČR na území České republiky, resp. jejich setrvání na jejím území splňuje požadavek prostorového vymezení omezení práva pohybu a pobytu. Oprávnění vlády přijat opatření k omezení pobytu cizinců a osob bez státní příslušnosti plyne i z ustanovení § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona.

Zásah do svobody pohybu osob mimo území České republiky a zákaz vycestování z území České republiky je sporný i z hlediska podmínky nevyhnutelnosti takového zásahu do základních práv jednotlivce a nerespektování účelu, které se jimi mají sledovat pro řešení krizové situace. Nelze tedy toliko s odkazem na možnost omezení práva na svobodu pohybu v krizové situaci plynoucí ze zákona přijímat opatření, která nesměřují k naplnění zamýšleného účelu, tj. řešení vzniklé krizové situace. Česká republika svým občanům zakazuje vycestovat, co v konečném důsledku představuje faktickou situaci, kdy donucuje

jednotlivce setrvat na území, na kterém je vyhlášený nouzový stav a krizová situace. Zabraňuje tak i zdravým osobám vyhnout se hrozícímu riziku vycestováním do bezpečných krajín a donucuje strpět epidemiologické riziko, které bylo vyhodnoceno jako „značné nebezpečství pro život a zdraví osob“. Na druhé straně současně stanovuje výjimky pro vycestování osob, které po návratu na území ČR mohou epidemiologické riziko ještě zvýšit (např. řidiči v nákladní dopravě, přeshraniční pracovníci). Tyto výjimky jsou 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) upřednostní toto nízké (až nulové) epidemiologické riziko na úkor tak významného práva, jakým je svoboda pohybu.

Samotné krizové opatření žádným způsobem nevytváří základní právní rámec pro udělování výjimek ze zákazu vycestování, když toliko stroze konstatuje, že zákaz vycestovat z území České republiky neplatí, je-li z předmětného opatření udělena výjimka. Žádné limity pro rozhodování Ministra vnitra ČR, kterému bylo uloženo opatření provést, při rozhodování o udělení výjimek opatření nestanovuje. V konečném důsledku tak k zásahu do ústavně zaručeného práva svobody pohybu nedochází právním předpisem o síle zákona, ale toliko rozhodnutím ministra, který stanovuje okruh osob, které cestovat mohou a vylučuje tak z možnosti vycestovat občany, na které se jeho rozhodnutí o neuplatnění zákazu vycestování nevztahuje. To vše bez toho, aby byly alespoň rámcově na zákonné úrovni vymezené podmínky nebo důvody, pro které je vycestování umožněno, resp. zakázáno. Rozhodování Ministra vnitra v tomto směru absolutně nerespektuje záměr přijetí krizového opatření, tj. ochranu zdraví obyvatelstva a neurčuje tak výjimky, které naplnění tohoto zamýšleného cíle nemohou ohrozit, ale naopak, velká část stanovených výjimek může krizovou situaci zhoršit. Zvoleným okruhem výjimek se též projevuje absolutní despekt k občanským právům, když jsou upřednostňovány toliko veřejné a ekonomické zájmy a žádná ze stanovených výjimek nerespektuje možné oprávněné vážné subjektivní zájmy občanů (s výjimkou možnosti vycestování občanů s prokázaným povoleným pobytem v jiné zemi a možnosti vyzvednutí rodinného příslušníka na letišti v cizině). Zvolená koncepce představuje zákaz vycestování občanů České republiky z jejího území bez toho, že by byla stanovená jakákoliv možnost např. v případě existence vážného subjektivního důvodu území České republiky opustit. Nestanovením „občanských výluk“ z uplatňovaného zákazu cestování došlo nejen k omezení práva pohybu občanů opustit Českou republiku, ale k jeho faktickému vyloučení, což v demokratickém právním státě nemůže být přípustné ani za nouzového stavu vyhlášeného z důvodu ohrožení zdraví.

Pokud k omezení svobody pohybu má docházet za účelem zabránění šíření přenosu koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2), neměly by být přijímána opatření, která na jedné straně zbavují občany práva vycestovat za hranice České republiky, na druhé straně ale uděluje výjimky s cílem umožnit výkon práce některým skupinám osob právě v rizikovém prostředí (např. ministrem vnitra uváděná výjimka pro pracovníky docházející za prací v okruhu do 100 km za hranicemi odůvodňovaná snahou nezkomplikovat situaci ve zdravotnictví v sousedních zemích, když velká část těchto přeshraničních pracovníků

vykonává svou práci ve zdravotnických a sociálních zařízeních v rizikových krajinách, kde pravděpodobnost nakažení bude nepochybně vyšší než když by občan ČR chtěl například odjet na nějaký čas do jiné země, kde vlastní nemovitost, příp. odcestovat do bezpečné země.

Riziko spojené s vycestováním občana do zahraničí, resp. s jeho případným návratem na území České republiky lze nepochybně eliminovat i mírnějšími opatřeními, než je zbavení práva jednotlivce opustit svou zemi. Nabízí se obdoba řešení přijatého ve Slovenské republice, kde občané navrátilí se z ciziny jsou umísťováni do karantény v zařízeních ministerstva vnitra, kde jsou v rámci inkubační doby testováni, popř. posléze propuštěni do domácí karantény, popř. jiným prokazatelným způsobem zabezpečit dodržování určených karanténních opatření. Požadovaný účel (ochrana zdraví obyvatelstva) by tak mohla být naplněna stanovením podmínek pro vycestování a následný návrat, kdy občan České republiky by mohl vycestovat např. toliko v případě, když bude prokazatelně seznámen s tím, že Česká republika mu v případě potíží v zahraničí neposkytne pomoc s repatriací a při návratu bude muset strpět stanovená omezení, nebylo by mu ale právo vycestovat upřeno úplně, jak je tomu v současné situaci.

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že současný zákaz vycestovat z území České republiky neodpovídá garancím plynoucím pro občany z práva pohybu a pobytu na ústavněprávní úrovni. Představuje situaci horší, než panovala za komunistického režimu, kdy sice ve vztahu k nesocialistickým státům bylo cestování omezeno, ale aspoň existoval mechanismus, jak povolení k vycestování získat (výjezdní doložky). Současná situace ani v případě vážných subjektivních důvodů podmínky, za kterých by občan mohl vycestovat nestanovuje (pokud nepočítáme možnost zaměstnat se v nákladní automobilové dopravě a cestovat jako řidič kamionu). Ústavní právník doc. JUDr. Jan Wintr, Ph.D. z Právnické fakulty Univerzity Karlovy označil za pochybnou i proporcionalitu zákaz vycestovat, „*protože není nezbytný pro ochranu zdraví na území ČR*“.³

Limity pro oprávněnost omezení práva pohybu ze strany veřejné moci nejsou dány (legality, legitimita, nezbytnost v demokratické společnosti). Nejen, že podmínky, za kterých lze nebo nelze opustit Českou republiku nejsou určeny právním předpisem o síle zákona, ale v konečném důsledku plynou toliko z rozhodnutí Ministra vnitra bez předem stanoveného mechanismu pro takovéto rozhodnutí, ale zákaz vycestování i v kontextu se stanovením výjimek v ekonomickém zájmu státu nesleduje legitimní cíl. Důvody pro zákaz vycestování nejsou z hlediska jejich relevance a dostatečnosti ospravedlnitelné a přiměřené možností, jakými je možné naplnit sledovaný cíl – ochranu veřejného zdraví.

Na rozpornost přijímaných krizových opatření se zaručeným právem pohybu poukázal v médiích i ústavní právník prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., podle kterého: „*Když do těch základních práv zasahujeme, tak je evidentní, že je krizová situace, ale neznamená to, že můžeme dělat úplně cokoliv, aniž bychom nevnímali dopad na ta základní práva. Takže, čím*

³ Rozhovor: Jan Wintr – K ústavnosti a zákonnosti krizových opatření © www.pravniprostor.cz.[online] Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/rozhovor-jan-wintr-k-ustavnosti-a-zakonnosti-krizovych-opatreni-vlady>

větší zásah, tak by neměl být opřen pouze o úvahu typu, jak se mi podaří zabránit šíření koronaviru, ale také o to, co to se základními právy udělá, jestli by nešlo nalézt šetrnější opatření, které docílí téhož efektu nešíření koronaviru, ale zároveň na ta základní práva má méně razantní dopady.“⁴

I když v konkrétním případě by se jednotlivec mohl domáhat přímé aplikace článku 2 Dodatkového protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod, a to s ohledem na inkorporační účinek ustanovení článku 10 Ústavy České republiky, v důsledku kterého jsou přímo aplikovatelné vyhlášení mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, a stanovení jejich přednosti v případě jejich rozporu se zákonem, v praxi si lze účinnost takového postupu jen stěží představit, s ohledem na potřebu bezprostřední (ne)možnosti realizace práva na pohyb, ve kterém by mu orgány veřejné moci s ohledem na přijaté krizové opatření bránily. Bylo by proto vhodné, aby současný stav neodpovídající základním principům demokratického a právního státu spočívající v plošném zákazu opuštění České republiky jejími občany byl uveden do souladu s ústavněprávními garancemi.

Lze ještě poznamenat, že zákaz vycestování z České republiky přitom nepřímou může zasahovat do dalších práv jednotlivců, jejichž omezení vyhlášení nouzového stavu přímo nepředpokládá. Např. v případě přeshraničních rodin to může být právo na rodičovskou péči dle čl. 32 odst. 4 Listiny nebo právo na respektování rodinného života dle čl. 8 Úmluvy.

Ochrana hranic, ke které přistoupila vláda ČR usnesením vlády České republiky č. 197 ze dne 12. 3. 2020, publikovaným ve Sbírce zákonů pod č. 70/2020 Sb., o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic České republiky je dalším krizovým opatřením.

I když základním principem fungování schengenského prostoru je umožnit bez kontroly překračovat vnitřní hranice, Schengenský hraniční kodex⁵ ve výjimečných případech umožňuje znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. K omezení práva osob na překračování vnitřních hranic bez kontroly tak může dojít toliko výjimečně, v případech odůvodněných **závažnou hrozbou pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost a to po omezenou dobu nepřesahující 30 dní nebo po předvídatelnou dobu trvání hrozby** (s možností prodloužení). Rámcově je znovuzavedení upraveno v ustanoveních čl. 25 a násl. Schengenského hraničního kodexu. Pokud má být ochrana vnitřních hranic zavedena neprodleně, jako okamžité opatření, omezuje se doba podle čl. 28 kodexu na 10 dní (s možností prodloužení vždy o 20 dní). Způsob provádění znovuzavedení spadá do působnosti členských států a Schengenský hraniční kodex v této oblasti ponechává prostor pro vnitrostátní úpravu, je přitom ale nezbytné respektovat princip *ultima ratio* a zohlednit kritéria uvedená v kodexu.

⁴ Právnik varuje vládu: Opatření už se dostávají na hranu Ústavy. A pokud jde o úplný zákaz vycházení...

© OUR MEDIA a.s., 2009-2020. [online] Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Pravnik-varuje-vladu-Opatreni-uz-se-dostavaji-na-hranu-Ustavy-A-pokud-jde-o-uplny-zakaz-vychazeni-617710>.

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. 3. 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016R0399-20190611&from=CS>

Vnitrostátní úprava vychází ze zákona č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochraně státních hranic). Dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic upravuje hlava IV., § 11 – 16. Ochranu vnitřních hranic může zavést vláda opatřením obecné povahy dle § 11 odst. 1 zákona o ochraně státních hranic nebo ji lze zavést mimořádným opatřením obecné povahy vydaným ministerstvem vnitra dle § 12 zákona o ochraně státních hranic.

Oprávnění vlády přijmout za krizové situace opatření k ochraně státních hranic plyne i z § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona. Vláda při zavedení ochrany vnitřních hranic rozhodla právě opatření vydaným za krizové situace, tedy povinnosti k provedení tohoto opatření, uložené ministrovi vnitra, lze shledat za legitimní postup. Jediným problematickým aspektem v tomto směru by se mohlo jevit naplnění požadavků pro přijaté opatření z hlediska Schengenského hraničního kodexu stran respektování principu *ultima ratio*. V tomto směru je ale nutné zdůraznit, že zavedení vnitřní kontroly hranic nelze ztotožňovat se zákazem vstupu cizinců a osob bez příslušnosti na území ČR a naopak opuštěním ČR jejími občany, resp. cizinci s trvalým nebo přechodným pobytem. Zavedení vnitřní kontroly hranic je toliko opatřením umožňujícím kontrolu osob překračujících hranice a slouží k zabezpečení výkonu jiných nařízeních přijatých v rámci krizového stavu.

C. TRESTNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST PODMÍNĚNÁ TRVÁNÍM NOUZOVÉHO STAVU

Nouzový stav, jako znak skutkové podstaty, se vyskytuje u tří trestných činů, a to:

- Ohrožení devizového hospodářství podle § 247 trestního zákoníku (postihované jednání spočívá v porušení zákazu uloženého opatřením na základě krizového zákona ve vztahu k devizovému hospodářství, důsledkem kterého je vážné ohrožení platební schopnosti vůči zahraničí nebo vnitřní měnové rovnováhy České republiky)
- Nenastoupení služby v ozbrojených silách podle § 372 trestního zákoníku (jedná se o trestný čin proti branné povinnosti – pachatelem může být toliko osoba, která má povinnost nastoupit vojenskou službu)
- Vyhýbání se výkonu služby podle § 384 trestního zákoníku (jedná se o vojenský trestný čin, tj. vyžaduje se speciální subjekt – voják)

Nelze předpokládat, že by v souvislosti s nyní vyhlášeným nouzovým stavem byla dovozována trestní odpovědnost stran uvedených trestných činů.

V současné situaci může být diskutovanou otázkou trestní odpovědnost pro trestné činy šíření nakažlivé lidské nemoci podle § 152 trestního zákoníku a šíření nakažlivé lidské nemoci z nedbalosti podle § 153 trestního zákoníku. Jednání tu spočívá v způsobení nebo zvýšení nebezpečí zavlečení nebo rozšíření nakažlivé nemoci u lidí, avšak pojem „*nakažlivá nemoc*“ je nutné vykládat ve spojení s ustanovením § 154 trestního zákoníku, dle kterého „*vláda nařízením stanoví, co se považuje za nakažlivé lidské nemoci*“. Toto zákonné zmocnění vláda realizovala nařízením č. 453/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, co se považuje za nakažlivé lidské nemoci, nakažlivé nemoci zvířat, nakažlivé nemoci rostlin a škůdce užitkových rostlin, v jehož příloze č. 1 je obsažen výčet nakažlivých lidských nemocí pro účely trestního zákoníku. Tento výčet je taxativní, přičemž nemoc COVID-2019 byla do

výčtu nemocí zařazena nařízením vlády č. 75/2020 Sb., s účinností od 13. 3. 2020. Trestní odpovědnost tak od účinnosti této změny může být dovozována i v případě šíření nemoci COVID-19.

Kvalifikační okolností u trestných činů šíření nakažlivé lidské nemoci a šíření nakažlivé lidské nemoci z nedbalosti, a u několika dalších trestných činů⁶, je též jednání za situace „vážně ohrožující život nebo zdraví“.

Lze ještě dodat, že krizová situace jsou přitěžující okolností zákonem uvedené v § 42 písm. j) trestního zákoníku, tj. spáchání trestného činu (jakéhokoliv) za krizové situace se může projevit při ukládání trestu. Jiné dopady vyhlášení nouzového stavu v trestněprávní rovině zřejmě nelze.

D. SANKCE

Problematika sankcionování je širší otázkou, konkrétní sazba sankce za porušení některého z mimořádných opatření ministra nebo nařízení vlády se odvíjí od druhu porušené povinnosti, jakož i právního postavení subjektu, který se deliktního jednání dopustil. Např. přestupky fyzických osob (nepodnikajících) v důsledku nesplnění povinností uložených podle krizového zákona jsou s ohledem na druh stanovené povinnosti postihované pokutami ve čtyřech různých sazbách, a to do 20 000,- Kč, do 50 000,- Kč, do 100 000,- Kč a nejvyšší sazba je stanovena do 2 000 000,-Kč, tato se ale vztahuje toliko na přestupek podle § 34 odst. 1 písm. c) krizového zákona, kterým je porušení povinností zdržet se činností zakázaných krizovým opatřením vydaným na základě § 6 odst. 3 krizového zákona, což jsou povinnosti vztahující se k nouzovému stavu v devizovém hospodářství. Přestupky podnikajících fyzických osob a právnických osob jsou podle krizového zákona postihované pokutou až do 3 mil. Kč.

K medializované informaci o možnosti uložení pokuty až ve výši 3 mil. Kč při nedodržení nařízené karantény lze uvést, že u osob navrátivších se v období od 7. března 2020 z pobytu na území Italské republiky, byla mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 7. 3. 2020, č. j. MZDR 10381/2020-1/MIN/KAN, nařízena postupem podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví povinnost oznámit tuto skutečnost praktickému lékaři. Současně byla praktickým lékařům nařízena povinnost rozhodnout o karanténě podle § 2 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví. V mimořádném opatření ministerstvo dovozuje svoji příslušnost podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví. Přestupkové jednání navrátivších se fyzických osob v této souvislosti tak může spočívat toliko v porušení povinnosti oznámit návrat z Itálie po rozhodném datu. Povinnost podrobit se karanténním opatřením těmto osobám z mimořádného opatření neplatí.

Zatím co za nesplnění povinnosti uložené mimořádným opatřením vydaným podle § 80 odst. 1 písm. g) nebo podle § 82 odst. 2 písm. m) k ochraně zdraví fyzických osob při epidemii, nebezpečí jejího vzniku, živelné pohromě nebo jiné mimořádné události lze uložit podle § 92n

⁶ Jedná se o Ohrožování zdraví závadnými potravinami a jinými předměty, Ohrožování zdraví závadnými potravinami a jinými předměty z nedbalosti, Krádež, Zpronevěra, Podvod, Lichva, Teroristický útok, Šíření poplašné zprávy.

zákona o ochraně veřejného zdraví pokutu až ve výši 3 mil. Kč, samotné porušení karantény tímto ustanovením sankcionováno není. Mimořádné opatření totiž nenařizuje navrátivším se osobám karanténní opatření dodržovat.

Karanténními opatřeními jsou podle § 2 odst. 7 zákona o ochraně veřejného zdraví:

„a) karanténa, kterou se rozumí oddělení zdravé fyzické osoby, která byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním nebo pobývala v ohnisku nákazy (dále jen "fyzická osoba podezřelá z nákazy"), od ostatních fyzických osob a lékařské vyšetřování takové fyzické osoby s cílem zabránit přenosu infekčního onemocnění v období, kdy by se toto onemocnění mohlo šířit,

b) lékařský dohled, při kterém je fyzická osoba podezřelá z nákazy povinna v termínech stanovených prozatímním opatřením poskytovatele zdravotních služeb nebo rozhodnutím příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví docházet k lékaři na vyšetření nebo se vyšetření podrobit, popřípadě sledovat podle pokynu příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví po stanovenou dobu svůj zdravotní stav a při objevení se stanovených klinických příznaků oznámit tuto skutečnost příslušnému lékaři nebo příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví,

c) zvýšený zdravotnický dozor, jímž je lékařský dohled nad fyzickou osobou podezřelou z nákazy, které je uložen zákaz činnosti nebo úprava pracovních podmínek k omezení možnosti šíření infekčního onemocnění.“

Povinnost podrobit se karanténním opatřením pak plyne z ustanovení §64 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví, přičemž nepodrobení se této povinnosti sankcionováno zákonem o ochraně veřejného zdraví není.

E. ZÁVĚR

Vyhlášení nouzového stavu podle zákona o bezpečnosti ČR je prostředkem pro přijetí mimořádných opatření za krizové situace. Existence nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožuje životy nebo zdraví, je legitimním důvodem pro jeho vyhlášení. Toto nebezpečí musí reálně a bezprostředně existovat na území, pro které se výjimečný stav vyhláší. Naplnění tohoto předpokladu je závislé od epidemiologického rizika, které v době vyhlášení nouzového stavu existovalo.

Epidemiologické riziko a opatření k jeho eliminaci je předmětem právní úpravy zákona o veřejném zdraví, který rovněž umožňuje přijímání mimořádných opatření (§69). Právě postupy podle zákona o ochraně zdraví, (zejména jeho hlavy III.) jsou právními nástroji přímo směřujícími k řešení situace spojené se šířením epidemie. Z rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu není zřejmé, proč opatření podle zákona o veřejném zdraví nejsou dostatečná, a v čem spočívá důvod pro využití až krajního nástroje pro řešení krizové situace. Nadto, vůbec není z prostorového hlediska rozlišována hrozba nebezpečí, tj. rozsah epidemiologického rizika v jednotlivých částech České republiky. Riziko šíření není stejné na celém území České republiky. Z hlediska zamýšleného účelu tak může být např. efektivnějším opatřením vyhlášení nouzového stavu na menším území, kde je identifikované

značné nebezpečnosti a soustředění prostředků a mimořádných aktivit právě na toto území, než směřovat krizová opatření i do oblastí, kde existence nebezpečí je minimální. Což samozřejmě nebrání, s ohledem na vývoj situace, nouzový stav vyhlásit postupně i pro další oblasti.

Současné nebezpečí ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním koronaviru, je nebezpečím celosvětovým. Je proto nezbytné míru rizika posuzovat i s ohledem na tuto situaci, a to ve smyslu toho, že Česká republika není územím, které by bylo rozsáhlým ohniskem nákazy. Tak jako vláda rozlišuje mezi zeměmi s vysokým rizikem šíření a nízkým rizikem šíření, měla zřejmě postupovat i při vyhodnocování rizika nebezpečí na úrovni vnitrostátní a území pro vyhlášení nouzového stavu specifikovat s ohledem na míru tohoto rizika, popřípadě již konkrétní krizová opatření přijímat s ohledem na míru rizika v jednotlivých krajích. A to zejména za situace, kdy konkrétní prostředky z hlediska její aktivní činnosti, tj. jejíž realizaci musí zabezpečit, jsou omezeny – např. zabezpečení ochranných prostředků, kapacita testování, činnost hygienických stanic, atd.

Vyhlášení nouzového stavu na celém území České republiky umožňuje přijímání krizových opatření s účinností pro celé její území, která ale ne vždy respektují požadavek nevyhnutelnosti výrazného zásahu do základních práv jednotlivců. Již samotné usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu, při vymezení práv, která v krizové situaci mohou být omezena, tento požadavek nerespektuje, protože bez ohledu na důvod jeho vyhlášení předpokládá i omezování práv a ukládání povinností, která s předcházením šíření epidemie vůbec nesouvisí [odkazuje na § 5 písm. a) až e) a § 6 krizového zákona, tj. např. i na opatření, která jsou určena pro nouzový stav v devizovém hospodářství podle § 6 odst. 3 krizového zákona].

Z hlediska omezení základních práv je zřejmě nejproblematictější zásah do svobody pohybu spočívající v zákazu vycestování z území České republiky nařízený pro občany České republiky a cizince s trvalým nebo přechodným pobytem nad 90 dnů, usnesením vlády ČR č. 203 ze dne 12. 3. 2020, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 76/2020 Sb., kterým se s účinností od 16. března 2020, 00:00 hodin. I když z tohoto zákazu jsou stanoveny výjimky, je zřejmé, že při části z nich vůbec nebyl respektován zamýšlený účel, ke kterému má opatření směřovat a současně nebylo zvažováno, jestli eliminace rizika nebezpečí šíření koronaviru není možné eliminovat i za zachování práva vycestovat z území ČR. Zatím co některým osobám (pracujícím v pohraničí) bylo umožněno každodenně cestovat mezi Českou republikou a okolními státy do vzdálenosti 100 km z důvodu výkonu práce, většině obyvatelstva není možné vycestovat vůbec, a to ani s ohledem na skutečnost, že podle usnesení vlády ČR č. 209 ze dne 13. 3. 2020, publikovaným ve Sbírce zákonů pod č. 81/2020 Sb., s účinností ode dne 13. března 2020 od 12:00 hod. by se na ně vztahovalo nařízení karantény v délce 14 dní po oznámení návratu z rizikových oblastí, resp. i při jakýchkoliv příznacích chřipkového onemocnění bez ohledu na cestovatelskou anamnézu.

Plošný zákaz vycestování je opatřením, které nemá v České republice obdobu, a to ani v její historii spjaté s totalitním režimem. Ani v období existence tzv. železné opony nebyla svoboda pohybu tak výrazným způsobem omezena. Vždy existovala alespoň možnost

vycestovat do států socialistického bloku, popř. v případě prokázání nezbytnosti vycestovat, obdržet výjezdní doložku (samozřejmě polické rozhodnutí mohly tuto možnost fakticky změnit na možnost fiktivní), ale současná vláda ve svém mimořádném opatření nepřipustila ani jenom možnost udělit individuální výjimku v případě prokázání nezbytnosti z České republiky vycestovat. A to i za situace, kdy riziko spojené s vycestováním a následným návratem je možné efektivně eliminovat jinými prostředky.

Nelze přitom opomenout, že zákaz vycestovat do zahraničí, uložený jednotlivci ze strany veřejné moci, náš právní pořádek upravuje, ale toliko jako předběžné opatření, které lze uložit v trestním řízení podle § 88c písm. e) trestního řádu. Mimořádné opatření tak ukládá zákaz, který je totožný s opatřením, jež lze uložit s poukazem na § 88b odst. 1 trestního řádu výlučně obviněnému a za podmínek stanovených trestním řádem.

Česká republika je zřejmě jediným z demokratických právních států, která k tak významnému omezení práva na svobodu pohybu přikročila. V Slovenské republice je např. omezován vstup do země, ten je umožněn toliko osobám s trvalým pobytem nebo přechodným pobytem na jejím území, a je spojen s povinnou 14 denní karanténou, ale zákaz opustit Slovenskou republiku tam nařízen nebyl. Obdobné opatření v souvislosti se šířením koronaviru platí i v dalších zemích, popř. v jejich vymezených územích (např. Polsko, Maďarsko, Rakousko, atd.). Jednotlivé státy tak volí postupy, jimiž omezují vstup na své území, popřípadě jej spojují s povinnou karanténou, ale opatření, kterým by se zakazovalo vlastním občanům vycestovat je zcela ojedinělým.

F: NÁVRHY „DE LEGE FERENDA“

Při přijímání mimořádných opatření v krizové situaci se omezení základních práv jednotlivců předpokládá, přičemž tyto zásahy jsou osobami, vůči kterým nařízení nebo povinnosti směřují, vnímány v kontextu účelu, ke kterému směřují. Je proto nezbytné, aby krizová opatření byla souladná s důvodem, pro který byl nouzový stav vyhlášen, a byly tak prostředkem k eliminaci hrozícího nebezpečí. Zákaz vycestovat z území České republiky tuto podmínku jednoznačně nenaplnuje. Vycestování samotné, není rizikovým jednáním, nemůže žádným způsobem ovlivnit krizovou situaci. Rizikovým může být toliko návrat na území České republiky. Ale i toto riziko je možné eliminovat jinými opatřeními, a to i přísnějšími, než jsou platná v současnosti. *De lege ferenda* by tak bylo vhodné neprodleně revidovat mimořádné opatření zakazující vycestovat, opuštění území ČR umožnit, ale za současného přijetí i přísnějších, než v současnosti platných karanténních opatření (např. i umístění do karantény v zařízení státu bez možnosti jakéhokoliv volného pohybu spojeným s úhradou nákladů takovéto karantény). Nebylo by tak upíráno právo opustit vlastní zemi, ale současně by bylo zabráněno neomezenému cestování a eliminováno riziko šíření viru. Nemožnost vycestovat z ČR, a to ani v případě vážných důvodů, není z lidskoprávního hlediska akceptovatelná ani za aktuálního krizového stavu.