



ombudsman

už 20 let pomáháme bez rozdílu

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Sp. zn. Pl. ÚS 20/20

Naše sp. zn.: 18/2020/SZD/BS
Naše č. j.: KVOP-19264/2020

Navrhovatel: skupina senátorů

Účastníci řízení: vláda České republiky

Návrh na zrušení části usnesení vlády ČR č. 495 ze dne 30. dubna 2020, publikované pod č. 222/2020 Sb., podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR, regulující pravidla přeshraničního styku pro tzv. pendlery a další osoby

Vyrozumění o vstoupení veřejného ochránce práv do řízení a vyjádření vedlejšího účastníka – veřejného ochránce práv

Systémem datových schránek

Vyrozumění o vstoupení veřejného ochránce práv do řízení

I. Výzva Ústavního soudu

Dne 7. května 2020 jsem obdržel výzvu ke sdělení, zda jako vedlejší účastník vstoupím do řízení o návrhu na zrušení části usnesení vlády ČR č. 495 ze dne 30. dubna 2020, publikované pod č. 222/2020 Sb., podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR, regulující pravidla přeshraničního styku pro tzv. pendlery a další osoby.

II. Vstup do řízení

Rozhodl jsem se, že využiji svého procesního práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu¹ a do řízení vstoupím. Níže zasílám své odůvodněné vyjádření.

Vyjádření vedlejšího účastníka – veřejného ochránce práv

I. Uvedení do problematiky

Jako veřejný ochránce práv jsem obdržel několik desítek podnětů² týkajících se dopadů opatření upravujících přeshraniční pohyb na vnitřních hranicích České republiky. Veřejný ochránce práv je pověřen působností v oblasti naplňování práva volného pohybu občanů Evropské unie v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady o volném pohybu pracovníků.³ Iz tohoto důvodu jsem **situaci přeshraničních pracovníků po vyhlášení nouzového stavu sledoval především z pohledu práva volného pohybu pracovníků**. Obdržel jsem několik podnětů, které se týkaly v danou chvíli účinného usnesení vlády.

Přestože usnesení vlády, jehož se návrh na zrušení některých ustanovení týká, bylo zrušeno s účinností ode dne 11. května 2020, bylo nahrazeno usnesením vlády České republiky ze dne 4. května 2020, č. 511 o přijetí krizového opatření⁴ s obdobným obsahem jako usnesení, které je předmětem návrhu. Ustanovení usnesení vlády č. 495, jejichž zrušení skupina senátorů navrhuje, jsou obsahem totožná s ustanoveními v bodech I./2. písm. d), I./3. písm. a) a d) a v bodě I./9. usnesení č. 511, které je účinné po dobu trvání nouzového stavu.

Je na Ústavním soudu, aby posoudil, jak bude v dané situaci procesně postupovat. Pro případ, že by došlo k věcnému posouzení návrhu, poskytuji Ústavnímu soudu k dané otázce své poznatky z praxe.

1 Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

2 Na výzvu Ústavního soudu mohu poskytnout podrobnější informace či přehled.

3 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie. V českém právním řádu je tato pravomoc zakotvena v ustanovení § 21d zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

4 Publikované pod č. 226/2020 Sb.

II. Poznatky z praxe veřejného ochránce práv

Podle usnesení vlády č. 511 je přeshraničním pracovníkům umožněno pravidelně překračovat hranice bez povinnosti nahlásit vstup na území České republiky krajské hygienické stanici a podrobit se karanténě, pokud předloží potvrzení o absolvování testu při vstupu na území České republiky (nebo do 72 hodin od prvního překročení), a poté při každém dalším překročení státní hranice do České republiky, které nastane po 30 dnech po předložení lékařského potvrzení o absolvování testu.

Článek 21 SFEU⁵ zakotvuje právo občanů Evropské unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Volný pohyb pracovníků dále upravuje článek 45 SFEU, který stanoví, že je volný pohyb pracovníků zajištěn s výhradou omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví. Obsahem práva volného pohybu pracovníků je také pohybovat se za tímto účelem volně na území členských států.

Povinnost nahlásit vstup na území s následnou karanténou, případně předložení lékařského potvrzení o absolvování testu jednou za 30 dnů jsou opatřeními, která **omezují právo volného pohybu pracovníků**. K omezení volného pohybu pracovníků v souvislosti s opatřeními přijatými za účelem zabránění šíření nemoci COVID-19 se již vyjádřila Evropská komise. V bodě 23 *Pokynů pro opatření v oblasti správy hranic za účelem ochrany zdraví a zajištění dostupnosti zboží a základních služeb*⁶ stanovila, že by členské státy měly umožnit a usnadnit překračování hranic přeshraničním pracovníkům, a to zejména (avšak nejen těm), kteří pracují v odvětví zdravotní péče, potravinářství a dalších základních službách. Následně ve svém sdělení ze dne 30. března 2020 uvedla, že **omezení práva na volný pohyb pracovníků sice může být oprávněné z důvodu** veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo **veřejného zdraví**, avšak musí být **nezbytné a přiměřené** a musí být **založeno na objektivních a nediskriminačních kritériích**.⁷

Podle *Společného evropského plánu rušení opatření proti šíření COVID-19* by **dopravní omezení a ochrana hranic měly být zrušeny, jakmile se epidemiologická situace v příhraničních regionech dostatečně sblíží a budou široce a odpovědně uplatňována pravidla omezení fyzického kontaktu**.⁸

Evropská komise ve sdělení ze dne 13. května 2020⁹ uvedla, že vzhledem k tomu, že členské státy zvládají omezovat šíření nemoci, plošná omezení svobody pohybu v regionech a oblastech s podobným rizikovým profilem by měla být nahrazena cílenými opatřeními. S ohledem na to, že se celková situace zlepšila, **členské státy by měly pracovníkům umožnit překračovat hranice a mít neomezený přístup k místu výkonu práce**. Pokud se členský stát rozhodne zrušit omezení pohybu do a z jiného členského státu nebo jeho oblastí

5 Smlouva o fungování Evropské unie.

6 Bod 23 pokynů Komise ze dne 16. března 2020, C (2020) 1753 final.

7 Sdělení Komise ze dne 30. března 2020 C (2020) 2051 final. Pokyny k výkonu volného pohybu pracovníků během šíření onemocnění COVID-19.

8 Sdělení orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie, Evropská komise, *Společný evropský plán rušení opatření proti šíření COVID-19*, (2020/C 126/01), bod 6(4) písm. a).

9 Sdělení Komise ze dne 13. května 2020 C(2020) 3250 final. Towards a phased and coordinated approach for restoring freedom of movement and lifting internal border controls.

s podobnou epidemiologickou situací, jeho postup musí být nediskriminační a vztahovat se na všechny regiony Evropské unie v podobné situaci.

Pro posouzení nezbytnosti omezení volného pohybu z důvodu ochrany veřejného zdraví je tedy podle mého názoru v současné situaci nutné zohlednit: 1. epidemiologickou situaci v příhraničním regionu sousedního státu a 2. opatření přijatá na území sousedního státu. Je-li epidemiologická situace v příhraniční oblasti výrazně horší než na území České republiky a opatření přijatá k jejich dalšímu šíření jsou nedostatečná, lze považovat zavedení ochrany vnitřních hranic a povinnosti podrobit se karanténnímu opatření (případně jejich alternativy ve formě předložení lékařského potvrzení o absolvování testu) za nezbytné. Naopak, je-li epidemiologická situace v příhraniční oblasti obdobná situaci na území České republiky a sousední stát přijme obdobná opatření k zamezení šíření nemoci COVID-19, nepovažuji zavedení karanténních opatření (a jejich alternativy ve formě předložení lékařského potvrzení o absolvování testu) pouze z důvodu překročení hranice za nezbytné.

Epidemiologickou situaci v příhraničním regionu sousedního státu zohlednila také **Slovenská republika**, která plánovala pro přeshraniční pracovníky zavést stejné opatření v podobě **povinnosti předložit potvrzení o absolvování testu jednou za 30 dnů od 1. května 2020**. S ohledem na zlepšující se epidemiologickou situaci v sousedních státech však toto opatření v účinnost ve vztahu k přeshraničním pracovníkům vůbec nevstoupilo.¹⁰ **Polská republika** také **osvobodila od povinné karantény osoby překračující státní hranici v rámci výkonu zaměstnání, služebních cest** (podnikání) nebo **výdělečné činnosti** na území Polské republiky nebo sousedního státu a pro **žáky a studenty** studující na území Polské republiky nebo sousedního státu.¹¹ Tyto osoby musí pouze doložit příslušníkovi pohraniční strážže potvrzení o výkonu zaměstnání, služební cestě nebo výdělečné činnosti, nebo vzdělávání v Polské republice nebo v sousedním státě.

Na základě podnětů, které jsem obdržel, **dospívám k závěru, že přijetí těchto plošných opatření napadeným usnesením není nezbytné ani v České republice.**

Pro ilustraci uvádím příklad, kdy např. stěžovatelka, která na kole pravidelně překračuje hranice za prací ze Sudoměřic do Skalice (přibližná vzdálenost je 5 km) na území Slovenské republiky, ve svém podnětu uvedla, že v podniku, kde pracuje, se bezpečnostní opatření proti šíření nákazy začala uplatňovat mnohem dříve než v České republice. Již od 9. března 2020 museli povinně nosit roušky, pravidelně používat prostředky k desinfekci a od 23. března 2020 byla všem zaměstnancům před vstupem měřena teplota.¹²

V jiném případě matky samoživitelky tří dětí, která pravidelně překračuje hranice do městečka Furth im Wald v Německu, se jedná o práci ve sterilním prostředí, kde zaměstnanci nosí overaly a roušky celou směnu z důvodu zpracovávání skla. Za účelem větší

10 Ministerstvo vnitra Slovenské republiky, *Výnimky z povinnej karantény majú od 1. mája pendleri a ich deti, opatrovatelia, zdravotníci aj študenti počas skúšok, pracovníci v mezinárodnej doprave sa musia preukázať potvrdením.* [cit. 13. května 2020] Dostupné z: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=koronavirus>.

11 Nařízení Rady ministrů Polské republiky ze dne 2. května 2020 ve věci ustanovení zvláštních omezení, nařízení a zákazů v souvislosti se zavedením epidemického stavu (Sb. zákonů, položka 792/ Dz. U. poz. 792) [cit. 13. května 2020] Dostupné z: <https://www.gov.pl/web/cesko/nazen-rady-ministr-polsk-republiky-ze-dne-2-ktvna-2020-ve-vc-ustanoven-zvltnch-omezen-nazen-a-zkaz-v-souvislost-se-zavedenm-epidemickho-stavu-sb-zkon-poloka-792-dz-u-poz-792>.

12 Sp. zn. 2417/2020.

prevence šíření nemoci COVID-19 byla na pracovišti stěžovatelky nadto zavedena další opatření, konkrétně rozestupy více než dva metry mezi zaměstnanci.¹³

Upozorňuji, že **stejně podmínky, které podle usnesení vlády platí pro pohyb pro přeshraniční pracovníky, platí také pro žáky a studenty**. Mimo jiné se na mě obrátila rodina se třemi dětmi, jejíž členové jsou všichni občané České republiky pobývající na území Slovenské republiky ve vzdálenosti přibližně 100 metrů od státní hranice. Před vyhlášením nouzového stavu a přijetí veškerých krizových opatření navštěvovaly tyto děti školu na území České republiky. V případě, že se na ně bude po obnovení výuky na školách vztahovat povinnost předložit jednou za 30 dnů lékařské potvrzení o absolvování testu, bude se jednat o zásadní zásah do finančního rozpočtu rodiny.¹⁴

Kromě finanční zátěže, kterou pravidelné absolvování testu představuje, tvoří další praktickou překážku při splnění usnesením stanovených povinností omezený počet testovacích center přístupných pro samoplátce.¹⁵ Dotčené osoby musí často překonat větší vzdálenost za účelem splnění této povinnosti než při samotné cestě do zaměstnání či školy.

Usnesení, jehož částí skupina senátorů navrhuje zrušit, zakazuje všem osobám, které vstoupí na území České republiky a kterým nebyla nařízena karanténa podle bodu I./4., a osobám uvedeným v bodě I./1. písm. i) a j) volný pohyb na území celé České republiky.¹⁶ Zákaz volného pohybu platí po dobu pobytu na území České republiky, nebo po dobu nejdéle 14 dnů ode dne vstupu na území. Ze zákazu volného pohybu jsou stanoveny výjimky, např. cesta do zaměstnání a cesta zpět do místa bydliště. To znamená, že také přeshraničním pracovníkům, žákům a studentům, kterým není nařízena karanténa z důvodu, že při vstupu předloží lékařské potvrzení o absolvování testu, se zakazuje volný pohyb na území celé České republiky. Skutečnost, že nad rámec tohoto opatření je vyžadováno i **předložení lékařského potvrzení o absolvování testu, považují za neodůvodněnou.**

Právo volného pohybu pracovníků jsem posuzoval primárně ve vztahu k právu Evropské unie. Opatření upravující situaci přeshraničních pracovníků však zasahují také do svobody pohybu osob, a tedy do práv zakotvených v ústavněprávních i mezinárodněprávních dokumentech.

Právo svobody pohybu je zakotveno v **čl. 14 Listiny základních práv a svobod**, která ve svém odst. 1 uvádí: „*Svoboda pohybu a pobytu je zaručena.*“ Odst. 3 tohoto článku poté definuje podmínky, za jakých lze právo svobody pohybu omezit. Takové omezení musí být mimo jiné přiměřené. Při **posouzení přiměřenosti** omezení práva svobody pohybu je potřeba hodnotit zásah hlediskem **vhodnosti** (zda institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl), **potřebnosti** (porovnávání legislativního prostředku, omezujícího

13 Sp. zn. 2459/2020.

14 Sp. zn. 2459/2020. Tuto finanční zátěž lze odstranit, bude-li cena testu dotčeným osobám na jejich žádost o náhradu škody proplacena podle § 36 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

15 Ministerstvo zdravotnictví České republiky, Seznam odběrových center [cit. 14. května 2020] Dostupné z: <https://koronavirus.mzcr.cz/seznam-odberovych-center/>

16 Obdobně bod II. usnesení č. 511 obsahuje zákaz volného pohybu osobám, kterým nebyla nařízena karanténa podle bodu I./4., a osobám uvedeným v bodě I./1. písm. i) až n) usnesení.

základní právo, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv) a dále **poměrováním v kolizi stojících hodnot** (zkoumání, zda negativa spojená s přijatým opatřením nezastíní sledovaný pozitivní efekt).¹⁷

V mezinárodním právu závazném pro Českou republiku je svoboda pohybu zakotvena v čl. 2 Protokolu č. 4 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, a rovněž v čl. 12 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. I tyto články obsahují ustanovení o možnosti omezení daných práv. Tzv. obecné připomínky Výboru pro lidská práva, který je nadán pravomocí interpretovat výše uvedený pakt, výslovně uvádí, že přípustná omezení nesmí zasáhnout do samotného jádra práva, musí odpovídat principu přiměřenosti a musí být tím nejméně rušivým nástrojem těch, které by mohly dosáhnout požadovaného výsledku.¹⁸

Domnívám se, že s ohledem na výše uvedené skutečnosti a zlepšující se epidemiologickou situaci v některých příhraničních regionech **není** plošná povinnost přeshraničních pracovníků předložit potvrzení o absolvování testu jednou za 30 dnů **potřebným opatřením**. V případě, že by epidemiologická situace v příhraničních regionech odůvodňovala přijetí určitých opatření omezujících svobodu pohybu, povinnost předložit potvrzení o absolvování testu jednou za 30 dnů by nebyla **vhodným opatřením** za účelem ochrany zdraví. Inkubační doba u nemoci COVID-19 je totiž mezi 2 až 14 dny, přičemž infikovaná osoba, která nemoc může dál šířit, nemusí vykazovat žádné příznaky nemoci. Povinnost předložit potvrzení o absolvování testu jednou za 30 dnů by tedy nezabránilo šíření nemoci COVID-19.

III. Závěrečný návrh

Z důvodů výše uvedených se s návrhem navrhovatele ztotožňuji a navrhuji, aby Ústavní soud **návrhu vyhověl**.

Brno 18. května 2020

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(elektronicky podepsáno)

17 Rovněž je v této souvislosti namístě upozornit na čl. 3 Listiny, který zakotvuje zákaz diskriminace.

18 Body 13 a 14, Obecné připomínky (general comments) č. 27: svoboda pohybu (čl. 12).