

Covid vs. rakouská ústavnost – 3 rozhodnutí

Náš jižní soused také přijal v různé podobě opatření proti šíření koronaviru. Některá byla „na hraně“ a zabýval se jimi rakouský Ústavní soud.

Co si vídeňský strážce ústavnosti myslí o vyloučení náhrady za omezení podnikání? Jak posoudil rozdílnou úpravu pro srovnatelné obchody? A jak se postavil k fakticky domácímu vězení?

Úvod

Rakouský Ústavní soud (Verfassungsgerichtshof, dále jen „VfGH“) vydal několik zajímavých a medializovaných rozhodnutí,¹ která neunikla pozornosti ani českých médií.² Tento článek má za cíl představit tři z nich (v kontextu každého rozhodnutí pak číselné označení značí odpovídající bod tohoto rozhodnutí).

Podotýkám, že nejsem rakouský advokát. Ani nemám za cíl přinést shrnutí rakouské ústavněprávní doktríny. Rovněž předesílám, že jelikož je mým cílem o rozhodnutích právě informovat, nikoli v nich za každou cenu hledat paralely pro české právní prostředí, dopouštím se určitých zkratk. Věřím, že to není na úkor korektního popisu argumentů.

Rozhodnutí mohou být inspirací pro argumentaci v České republice – zejména první, které se rozsáhle zabývá otázkou náhrady.

Tento článek tematicky navazuje na můj předchozí článek Krizová opatření a náhrada škody – opatrný výklad z března 2020, dostupný na <https://dominikfojtu.cz/2020-03-nahrada-krize.html>.

Právní rámec

Pro rozhodování VfGH byly významné následující normy (k jejich obsahu detailněji u jednotlivých případů):³

(1) Bundesgesetz betreffend vorläufige Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 (COVID-19-Maßnahmengesetz, BGBl. I 12/2020 ve znění BGBl. I 16/2020,⁴

¹ Pro shrnutí samotným soudem viz

https://www.vfgh.gv.at/medien/COVID_Entschaedigungen_Betretungsverbot.de.php.

² Viz například https://www.irozhlas.cz/zpravy-sveti/koronavirus-rakousko-protiustavi-soud_2007222014_pj.

³ Pro shrnutí z května 2020 též <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=174858>.

⁴ Dostupný na <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011073>.

čili rakouský spolkový „protikoronový“ zákon (dále jen „**Zákon**“) obsahující mj. zmocnění pro ministerstvo a sankce. Jedná se o *lex specialis* vůči dále uvedenému EpidemieG.⁵

(2) Verordnung des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz betreffend vorläufige Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19, BGBl. II 96/2020, ve znění BGBl. II 151/2020,⁶

čili prováděcí předpis k výše uvedenému zákonu, který byl stejně jako podobné české normy vícekrát změněn⁷ (dále jen „**Nařízení**“). Nařízení je podzákonný právní předpis vydaný uvedeným ministerstvem.

(3) Epidemiegesetz 1950, BGBl. 186/1950 (WV), ve znění BGBl. I 63/2016 a ve znění BGBl. I 43/2020,⁸

čili zákon obsahující mj. oprávnění státu v případě (běžné) epidemie (dále jen „**EpidemieG**“).

(4) Verordnung des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz betreffend Lockerungen der Maßnahmen, die zur Bekämpfung der Verbreitung von COVID-19 ergriffen wurden (COVID-19-Lockerungsverordnung – COVID-19-LV), BGBl. II Nr. 197/2020, ve znění pozdějších předpisů,⁹

čili nařízení, které upravuje uvolnění předchozích zákazů.

(5) Bundesgesetz über die Errichtung eines Härtefallfonds (Härtefallfondsgesetz), BGBl. I Nr. 16/2020, ve znění pozdějších předpisů,

čili (volně) spolkový zákon o „fondu pro těžké časy“.¹⁰

(6) COVID-19 Gesetz, BGBl. I 12/2020, ve znění pozdějších předpisů,

čili další spolkový zákon¹¹ o opatřeních na obnovu.¹²

(7) Bundes-Verfassungsgesetz, ve znění pozdějších předpisů,¹³

⁵ Což VfGH konstatuje v rozhodnutí V 363/2020-25.

⁶ Dostupné na

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011076&FassungVom=2020-04-14>.

⁷ Pro zjištění, které znění bylo *přesně* napadeno, proto odkazují na text příslušných rozhodnutí.

⁸ Dostupný na

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010265>.

⁹ Dostupné na

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011162>.

¹⁰ Dostupný na

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011085>.

¹¹ Dostupný na <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/II/2020/12>; celý název tentokrát vynechávám. Nadšené germanisty odkazují na web; mohu slíbit, že má plných 586 znaků.

¹² Analýza tohoto přístupu přesahuje záběr tohoto článku. Odkazují nicméně na myšlenku fondu pro obnovu vyjádřenou v závěru mého předešlého článku (viz FOJTŮ, D.: Krizová opatření a náhrada škody – opatrný výklad, dostupné na <https://dominikfojtu.cz/2020-03-nahrada-krize.html>).

¹³ Dostupný na

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>.

čili spolkový ústavní zákon (dále jen „**B-VG**“).

(8) Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, RGBl. Nr. 142/1867, ve znění pozdějších předpisů,¹⁴

čili listina práv (dále jen „**StGG**“).

G 202/2020-20 ze dne 14. 7. 2020 – náhrada

VfGH se v tomto rozhodnutí zabýval omezením prodejen. V této souvislosti řešil též otázku **náhrady** za protikoronová opatření.

Pro rozhodnutí viz https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH-Entscheidung_G_202_2020_ua_Zlen_vom_14._Juli_2020.pdf.

Stížnost

Stěžovateli byli rakouští podnikatelé, do jejichž obchodů zákazníci nesměli vstoupit, a to ani po novelizaci Nařízení. Zákaz byl napřed dán proto, že jejich obchod nebyl „povoleného“ odvětví. Po uvolnění opatření od 13. 4. 2020 platil zákaz nadále, jelikož podlahová plocha prostoru pro zákazníky byla vyšší než „uvolněných“ 400 m².

Stěžovatelé napadli konkrétně (primárním návrhem; stěžovatelé předložili množství *in eventu* návrhů):¹⁵

(1) § 4(2) Zákona, který stanoví, že pokud bylo vydáno (n)Nařízení podle Zákona, neuplatní se ustanovení EpidemieG o uzavření provozoven.

To má význam vzhledem k § 20 EpidemieG, který stanoví, v jakých případech lze uzavřít provozovny, ve spojení s § 32 EpidemieG, který stanoví, že fyzické i právnické osoby mají nárok na odškodnění, pokud byl provoz jejich podniku omezen (odst. 1, č. 5; zkráceno). Ustanovení je jen o něco rozsáhlejší než náš slavný § 36 krizového zákona.

(2) § 1 Nařízení, kterým byl zakázán vstup do obchodů a provozoven.

Nařízení obsahovalo v § 2 četné výjimky, a to vyjmenováním obchodů, na které se zákaz nevztahoval (odst. 1), časovým určením (odst. 2 a 3), jakož i prostorovým určením – zde se jedná o výjimku právě oněch 400 m² (odst. 4).

Pro výjimky ve vztahu ke stěžovatelům viz bod 60 rozhodnutí.

Přípustnost

V kontextu rozhodnutí českého Ústavního a Nejvyššího správního soudu o přípustnosti žalob a stížností je zajímavé popsat, jak k věci přistoupil VfGH (body 50 a následující).

V době podání návrhu byla napadená ustanovení ještě účinná. V době rozhodování VfGH již účinná nebyla.¹⁶ Měl tedy VfGH stížnost projednat či nikoli? Byli stěžovatelé dotčeni?

¹⁴ Dostupný na

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000006>.

¹⁵ Pro všechny návrhy viz bod 1. Pro detailnější rozbor, co stěžovatelé mohou napadnout, co napadli, zda správně a jak měli postupovat, viz bod 78 a následující.

¹⁶ Účinnost skončila uplynutím dne 30. 4. 2020.

VfGH svůj obecný přístup k tomu, zda je stěžovatel dotčen, shrnuje v bodech 62 a následujících. VfGH se zabývá výkladem čl. 139(1)(3) B-VG, podle kterého (stručněji) VfGH rozhoduje o nezákonnosti nařízení mimo jiné na návrh osoby, která tvrdí, že jí byla na svých právech bezprostředně dotčena, pokud se takové nařízení stalo pro tuto osobu účinným bez soudního rozhodnutí.¹⁷

Rakouská úprava je tak zjevně odlišná od českého zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a výkladu zejména jeho § 72 a 74, zejména výkladu, který Ústavní soud zaujal v posledních nálezech (za všechny například bod 22 usnesení Ústavního soudu spis. zn. Pl. ÚS 10/20 ze dne 5. 5. 2020).¹⁸

VfGH odkazuje na svou judikaturu, podle které mají být napadená ustanovení účinná ještě v okamžiku rozhodnutí, nicméně existují výjimky, neboť rovněž ta ustanovení, která k okamžiku rozhodnutí již nejsou účinná¹⁹ mohou stále zasahovat do právní sféry stěžovatele (bod 68). To platí zejména pro neúčinná nařízení, která se mají stále aplikovat na (dříve) regulované časové období (bod 69).

Zde lze srovnat například s usnesením Pl. ÚS 16/20 ze dne 26. 5. 2020 a jeho bodem 12, v němž Ústavní soud potvrdil předešlé závěry v „korona“ přezkumech.²⁰

¹⁷ V originálu:

„Der Verfassungsgerichtshof erkennt über Gesetzwidrigkeit von Verordnungen (...) auf Antrag einer Person, die unmittelbar durch diese Gesetzwidrigkeit in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet, wenn die Verordnung ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides für diese Person wirksam geworden ist;“

¹⁸ Konkrétně:

„22. Vzhledem k tomu, že napadená rozhodnutí vlády měla povahu právního předpisu sui generis, Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu na jejich zrušení, avšak pouze v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu. Stěžovatel by mohl podle § 64 odst. 2 písm. d) a § 74 zákona o Ústavním soudu podat návrh na zrušení napadených rozhodnutí vlády, respektive – s ohledem na to, že již jsou zrušena – na vyslovení jejich neústavnosti [srov. náleze ze dne 27. 2. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/17 (N 33/88 SbNU 457; 69/2018 Sb.)], jen společně s ústavní stížností proti pravomocnému rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci do jeho ústavně zaručených základních práv a svobod, jestliže jejich uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Jen v případě podání takovéto ústavní stížnosti by bylo možné přezkoumat, zda stěžovatelem namítaný zákaz vycestování z území České republiky mohl být přijat na základě § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, jenž umožňuje zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území (a to přestože je zjevné, že tento zákaz může být s ohledem na účel tohoto ustanovení, jímž je řešení krizové situace na území České republiky, stanoven jen ve vztahu k území České republiky, a nikoli ve vztahu k zahraničí). Žádné takovéto rozhodnutí nebo jiný zásah ale stěžovatel nenapadá.“

Ústavní soud následně uzavřel, že ústavní stížnost byla podána osobou k tomu **zjevně neoprávněnou** (bod 24).

¹⁹ V originálu *„außer Kraft getreten(e)“*.

²⁰ Konkrétně:

„12. Napadené právní akty, které jsou opatřeními obecné povahy, však byly před rozhodnutím o této ústavní stížnosti zrušeny a pozbyly tak platnosti. U mimořádného opatření ze dne 18. 3. 2020 se tak stalo výslovně mimořádným opatřením ze dne 27. 3. 2020 (viz bod 3 tohoto usnesení). Mimořádné opatření ze dne 27. 3. 2020 pak bylo zrušeno dalším mimořádným opatřením ze dne 15. 4. 2020 č. j. MZDR 16214/2020 1/MIN/KAN, které bylo následně zrušeno mimořádným opatřením ze dne 19. 5. 2020 č. j. MZDR 16214/2020-3/MIN/KAN. Ústavní soud proto není k projednání ústavní stížnosti in concreto příslušný, neboť nemůže znovu zrušit již zrušené právní akty (viz usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, body 48, 49, 55, 66, usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/20, bod 20).“

VfGH již při zkoumání přípustnosti zkoumal, jaký byl cíl napadené úpravy (bod 70 a následující). VfGH zdůraznil, že právní stát vyžaduje, aby zásahy do právní sféry (stěžovatele) byly přezkoumatelné.²¹

VfGH dospěl k závěru, že právní sféra stěžovatelů je dotčena i v okamžiku rozhodnutí (bod 73).

Stěžovatelé neměli jiný prostředek obrany (jiný prostředek, jak nechat přezkoumat zákonnost napadených norem (bod 74).

VfGH stížnost vyhodnotil jako přípustnou (body 80 a 82).

Ve věci samé

Posouzením ve věci samé se VfGH zabývá od bodu 86 dále.

VfGH určil, že některé části Nařízení jsou protizákonné; k těm blíže u dalšího rozhodnutí. Zajímavější je nyní otázka náhrad za omezení.

Závěr – omezení prodejen

Pokud jde o omezení prodejen, VfGH odkazuje na body IV.B.5 až IV.B.10 rozhodnutí V 411/2020 (bod 87, též dále v článku).

Závěr – náhrada (1), omezení vlastnického práva?

VfGH se otázce náhrady věnuje od bodu 89 dále.

VfGH poznamenává, že v řízení neřeší otázku, zda byla přijatá opatření vhodná a přiměřená k dosažení stanoveného cíle. Jeho úkolem bylo posoudit, zda mohlo dojít k omezení vlastnického práva tak, že byl vyloučen nárok na náhradu, či zda nárok na náhradu z ústavního pohledu zkrátka být musí (bod 93).

VfGH nemá pochyb o tom, že náhrada byla v důsledku přijatých norem vyloučena (bod 94).

VfGH připomněl, že náhrada za omezení vlastnického práva není vždy nezbytná. Nutné je posoudit, zda omezení vyhovuje požadavku proporcionality (bod 95).²² Náhrada by měla náležet, pokud se po někom požaduje zvláštní oběť (bod 96).

Provedený zásah nicméně podle VfGH nebyl nepřiměřený (bod 98 a následující).

VfGH přihlédl k argumentaci ministerstva (odpůrce), že stát připravil balíček vyrovnávacích opatření,²³ například Kurzarbeit, fond pro těžké časy,²⁴ a další.

VfGH zvlášť zmiňuje utilitární pohled: zákazy se dotkly (s výjimkami) vlastně všech odvětví. Proto nelze ze zásady nedotknutelnosti vlastnictví dovodit žádné povinnosti, z nichž by plynul nárok na odškodnění (bod 105²⁵).

²¹ V originálu „Rechtsschutzinteresse“.

²² V originálu „Verhältnismäßigkeit“.

²³ V originálu „Maßnahmen- und Rettungspaket“.

²⁴ V originálu „Härtefallfonds“.

²⁵ Citováno celé:

„2.3.6.5. Bei dieser Beurteilung kommt nicht zuletzt auch dem Umstand besondere Bedeutung zu, dass von dem Betretungsverbot (und den damit verbundenen nachteiligen Folgen) – abgesehen von den

Nejedná se ani o zvláštní oběť (bod 106).

Závěr tak zní: protiústavnost není dána.

Závěr – náhrada (2), rozdílné zacházení?

Stěžovatelé dále namítali, že došlo ke vzniku dvou režimů. Některé provozovny byly uzavřeny podle EpidemieG (s právem na náhradu). Jiné podle Nařízení (bez tohoto práva). K rozdílnému zacházení nebyl žádný důvod. Stěžovatelé považovali tuto nerovnost za protiústavní. Konkrétně namítali porušení:

- (1) čl. 2 StGG, podle kterého jsou všichni občané před zákonem rovni; a
- (2) čl. 7 B-VG, který zásahu rovnosti zakotvuje znovu a zakazuje výsady a diskriminaci.

VfGH se touto námitkou zabýval v bodu 107 a následujících.

VfGH názoru stěžovatelů nepřisvědčil (bod 109). Zákonodárce má v mezích ústavy volnost, jak bude řešit tu kterou situaci. Zákonodárce postupoval před přijetím Zákona podle dosavadních předpisů, poté podle nové normy. Nový Zákon byl přijat proto, že dosavadní EpidemieG podle mínění zákonodárce nedostačoval. Je pravda, že Zákon obsahuje vyloučení práva na náhradu, nicméně toto vyloučení nestojí izolovaně, jelikož existuje komplexní balík opatření. Pokud se tak zákonodárce rozhodl čelit²⁶ hospodářským následkům pandemie nikoli cestou EpidemieG, ale přijmout zvláštní úpravu, nelze mu z pozic zásady rovnosti nic vytknout (bod 116). VfGH rovněž poznamenal, že nárok dotčených osob podle tohoto „balíku“ je soudně vynutitelný (bod 117).

Covidový Zákon přistupuje ke všem shodně; skutečnost, že se chvíli postupovalo podle starší úpravy, nepředstavuje nežádoucí rozdílné zacházení (bod 118).

Naopak, úprava podle EpidemieG představuje spíše nástroj na zvládnutí *místně omezené* epidemie (bod 120).

Dotčeno být nemohlo ani legitimní očekávání stěžovatelů: stěžovatelé by se pouze spoléhali na to, že nedojde ke změně, což chráněno není (bod 123).

Závěr: protiústavnost není dána ani z důvodu rozdílného zacházení.

V 411/2020-17 ze dne 14. 7. 2020 – prodejny

VfGH se v tomto rozhodnutí zabýval různým právním režimem pro (dle stěžovatelů) srovnatelné obchody.

in § 2 COVID-19-Maßnahmen-verordnung-96 vorgesehenen Ausnahmen – alle Handels- und Dienstleistungsunternehmen betroffen waren. Gerade bei Eigentumsbeschränkungen, die aus Anlass einer akut krisenhaften Situation – die massive volkswirtschaftliche Auswirkungen nach sich zieht und (nahezu) alle Wirtschaftszweige erfasst (vgl. in diesem Zusammenhang auch die sonstigen Anordnungen der COVID-19-Maßnahmenverordnung-96) – zur Vermeidung einer weiteren Verbreitung der Krankheit als erforderlich erachtet wurden, kann aus dem Grundrecht auf Unversehrtheit des Eigentums – in der vorliegenden Konstellation – keine Verpflichtung abgeleitet werden, einen darüber hinaus gehenden Anspruch auf Entschädigung für alle von dem Betretungsverbot erfassten Unternehmen vorzusehen.“

²⁶ V originálu ostřejší „Bekämpfung“.

Pro rozhodnutí viz [https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH-Entscheidung V 411 2020 vom 14. Juli 2020.pdf](https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH-Entscheidung_V_411_2020_vom_14._Juli_2020.pdf).

Stížnost

Stěžovatelé se domáhali zrušení § 2(4) Nařízení, tedy toho, aby větší a menší provozovny byly postaveny naroveň a neměly různý režim podle zákaznické plochy (bod 1).²⁷

Přípustnost

VfGH posoudil přípustnost podobně jako v předchozím případě (bod 25 a následující). Přípustnost tedy shledal (body 30, 46), přičemž zmínil, že stěžovatelé neměli jinou možnost Nařízení napadnout (bod 31), a tyto nadále zasahují do právní sféry stěžovatelů (bod 40).

Ve věci samé

Posouzením ve věci samé se VfGH zabývá od bodu 48 dále.

VfGH opět připomíná souvislosti a strukturu Nařízení (bod 51). Stěžovatelé byli dotčeni navzdory postupnému uvolňování opatření (bod 53).

VfGH uvádí, jak má obecně vypadat konkretizace zákona: zákonodárce smí autoru nařízení²⁸ přenechat prostor pro uvážení, pokud dostatečně zřetelně stanoví cíle sekundární normotvorby (bod 73). Autor nařízení musí dodržet určitá pravidla, zejména musí disponovat řádnými informacemi o okolnostech, které hodlá upravovat. Tyto okolnosti musí zjistit a v procesu vydání nařízení zachytit tak, aby umožnil kontrolu zákonnosti nařízení (bod 74). VfGH musí uvážit, jaký prostor měl autor nařízení, a jakými informacemi disponoval, a to ke dni vydání nařízení (zestručněno, bod 79). Autor nařízení má svůj postup dokumentovat, a to i v krizových časech, jelikož právě dokumentace postupu a východisek je jedním z prvků, které slouží pro pozdější kontrolu postupu (bod 80).

Stručně: musí přistupovat úměrně věci, se znalostí věci a nepřekročit zákonné zmocnění.

VfGH konstatuje, že dokumentace nebyla detailní a neobsahovala scénář „co se stane když“, tedy jaké opatření bude přijato za jakých podmínek (bod 83 a následující).

VfGH shledal, že napadená ustanovení nevyhovují § 1 Zákona (bod 89).²⁹

VfGH uzavřel, že z dokumentace neplyne, kdy a proč mají být uzavřeny obchody nad 400 m² (bod 90, zestručněno).

Napadené ustanovení neobstojí ani proto, že chybí věcné odůvodnění, proč měl být zakázán vstup do „nadměrných“ provozoven, když jsou srovnatelné provozovny podle

²⁷ V originálu (napadená ustanovení podtržena):

„(4) § 1 gilt unbeschadet Abs. 1 nicht für den Kundenbereich von sonstigen Betriebsstätten des Handels, wenn der Kundenbereich im Inneren maximal 400 m² beträgt. Als sonstige Betriebsstätten des Handels sind Betriebsstätten zu verstehen, die dem Verkauf, der Herstellung, der Reparatur oder der Bearbeitung von Waren dienen. Sind sonstige Betriebsstätten baulich verbunden (z. B. Einkaufszentren), ist der Kundenbereich der Betriebsstätten zusammenzuzählen, wenn der Kundenbereich über das Verbindungsbauwerk betreten wird. Veränderungen der Größe des Kundenbereichs, die nach dem 7. April 2020 vorgenommen wurden, haben bei der Ermittlung der Größe des Kundenbereichs außer Betracht zu bleiben.“

²⁸ V originálu „Verordnungsgeber“.

²⁹ K němu detailněji v popisu dalšího rozhodnutí.

§ 2 Nařízení ze zákazu vyňaty (bod 91). Došlo tak k odlišnému zacházení s různými typy obchodů. Například stavebniny byly vyňaty, ačkoli obvykle mají zákaznickou plochu větší než 400 m². Jejich provozovatelé neměli ani uloženo dbát o „rozložení“ svých zákazníků v prostoru tak, aby na každého připadalo alespoň 20 m² plochy (bod 92). Na ostatní Nařízení dopadalo: jak povinnost zajistit rozestupy, tak především zákaz. I ten, na koho zákaz nedopadal, měl povinnost zajistit rozestupy – vybraná odvětví však tuto povinnost neměla (bod 93).

Závěr

VfGH shrnuje, že § 2(4) Nařízení porušuje § 1 Zákona, jelikož

(1) autor Nařízení nesplnil výše diskutovanou „dokumentační“ povinnost;

(2) bez důvodu rozdílně upravuje postavení obchodních provozoven se zákaznickou plochou přesahující 400 m², zejména mezi stavebninami a zahradními potřebami.

Proto jsou napadená ustanovení protizákonná (bod 95), což VfGH autoritativně vyslovil a zakázal jejich další aplikaci.

V 363/2020-25 ze dne 14. 7. 2020 – pohyb

VfGH se v tomto rozhodnutí zabýval omezením pohybu.

Pro rozhodnutí viz https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH-Entscheidung_V_363_2020_vom_14._Juli_2020.pdf.

Stížnost

Stěžovatel se domáhal zrušení celého Nařízení jako rozporného se zákonem. *In eventu* navrhoval zrušení:

(1) § 1 Nařízení, které obecně zakazovalo vstup do provozoven obchodů a poskytovatelů služeb a do sportovních zařízení a zařízení pro trávení volného času za účelem získání zboží, čerpání služeb nebo užití zařízení;³⁰ a

(2) § 2 Nařízení, podle kterého § 1 Nařízení neplatil pro vyjmenované provozovny, s dalšími výjimkami podle času a (jak diskutováno výše) též rozlohy.

(3) § 4 Nařízení, které zakazovalo vstup do ubytovacích zařízení za účelem odpočinku a trávení volného času. Ustanovení dále obsahovalo definici těchto zařízení, jakož i výjimku, podle které zákaz neplatil například pro osoby, které v okamžiku nabytí účinnosti Nařízení již čerpaly služby (a to po dobu předem smlouveného čerpání služeb) či pro uspokojení naléhavé bytové potřeby.

(4) § 6 Nařízení stanovil důkazní břemeno: důvody, proč měl být vstup povolen, měly být osvědčeny.³¹

³⁰ V originálu:

„Das Betreten des Kundenbereichs von Betriebsstätten des Handels und von Dienstleistungsunternehmen sowie von Freizeit- und Sportbetrieben zum Zweck des Erwerbs von Waren oder der Inanspruchnahme von Dienstleistungen oder der Benützung von Freizeit- und Sportbetrieben ist untersagt.“

³¹ V originálu „glaubhaft machen“.

Stěžovatel byl rakouský státní občan, asistent na univerzitě. Byl mu nařízen home office, proto se v době podání návrhu zdržoval asi 100 km od Vídně, kde si běžně pronajímal byt. VfGH ze stížnosti rozsáhle cituje (bod 7 a následující).

Stručně řečeno si stěžoval na to, že byl fakticky v domácím vězení, resp. že byl internován ve své obci, kterou nemohl opustit, protože žádná z výjimek nedostačovala. Do Vídně se nemohl dostat ani veřejnou dopravou, protože na to výjimky nemyslely; auto neměl. Zasaženo tak bylo i do jeho práva poklidně užívat předmět nájmu. Zasaženo bylo dále do jeho práva na výkon povolání a přípravu na něj, jelikož připravoval disertační práci a při home office neměl ani možnost chodit do knihovny, kde jsou zdroje, které nutně potřebuje.³²

Nařízení bylo nadto podle stěžovatele koncipováno příliš široce. Zatímco Zákon umožňuje uložit zákaz vstupu jen na určitá místa, Nařízení je paušální, což Zákon překračuje a porušuje.

Tedy: stěžovatel mohl opustit dům, ale nemohl opustit obec. Dostal home office, čili se na něj neuplatnila „pracovní“ výjimka pohybu, a nemohl použít ani hromadné dopravní prostředky.

Pro vyjádření odpůrce (ministerstva) viz bod 9 a následující. Podobně jako v českých řízeních zazněl pochopitelně i argument, že Nařízení již pozbylo účinnosti.

Přípustnost

BfGH posoudil návrh na zrušení celého Nařízení jako nepřípustný (bod 13 a následující). Naproti tomu přípustný byl eventuální návrh (bod 17), jelikož práva eventuálně napadená ustanovení zasáhla stěžovatele.

Pokud jde o otázku (ne)účinnosti Nařízení, argumenty jsou zde podobné (bod 22 a závěr bodu 27).

Ve věci samé

Posouzením ve věci samé se VfGH zabývá od bodu 35 dále.

VfGH byl postaven zejména před výklad § 1 a § 2 Zákona.

§ 1 Zákona obsahuje zmocnění ministerstvu pro sociální věci, zdravotnictví, péči a ochranu spotřebitele (jeden úřad) nařídit zákaz vstupu do provozoven nebo konkrétních provozoven za účelem pořízení zboží nebo čerpání služeb, pokud je to nutné pro zamezení šíření Covid-19. Lze stanovit počet lidí a časy možného vstupu, stejně jako podmínky vstupu.³³

³² V originálu „*Erwerbsfreiheit*“.

³³ V originálu:

„Beim Auftreten von COVID-19 kann der Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz durch Verordnung das Betreten von Betriebsstätten oder bestimmten Betriebsstätten zum Zweck des Erwerbs von Waren und Dienstleistungen oder Arbeitsorte im Sinne des § 2 Abs. 3 ArbeitnehmerInnenschutzgesetz untersagen, soweit dies zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich ist. In der Verordnung kann geregelt werden, in welcher Zahl und zu welcher Zeit jene Betriebsstätten betreten werden dürfen, die vom Betretungsverbot ausgenommen sind. Darüber hinaus kann geregelt werden, unter welchen bestimmten Voraussetzungen oder Auflagen Betriebsstätten oder Arbeitsorte betreten werden dürfen.“

§ 2 Zákona obsahuje (zkráceně) zmocnění zakázat při výskytu Covid-19 vstup na určitá místa, pokud je to nutné pro zamezení šíření Covid-19. Lze určit časy či stanovit podmínky.³⁴

VfGH se nejdříve zabývá tím, jak má vypadat zmocnění. V zákonu musí být konkrétně vymezeno, co autor nařízení smí. To v případě § 2 Zákona nebylo splněno. Autor Nařízení měl – protiústavně – plnou možnost uvážení, žádné hranice, co smí nebo nesmí stanovit, žádné stupně oprávnění podle rozsahu rozšíření nemoci.

Takový rozsah oprávnění by bylo možné přijmout v případě, že by zákonodárce zmocnění doplnil rovněž pojistkami (bod 39), ať již materiální nebo procesní. To se nestalo, třebaže odpůrce namítal, že proporcionalita byla daná jednoduše tím, že bylo nutné bojovat s rozšířením nemoci (bod 41).³⁵

VfGH opakuje své úvahy ke struktuře předpisu a požadavky na autora Nařízení (viz předchozí rozhodnutí a například bod 52 nynějšího rozhodnutí).

VfGH se konkrétně zabývá tím, že § 1 Zákona umožňuje uložit zákaz vstupu do určitých provozoven a § 2 zákaz vstupu na určitá místa, čímž první možnost doplňuje a rozšiřuje. Ze Zákona však plyne návod, o jaká místa se jedná (bod 54) – konkrétně o taková místa, kde dochází k osobnímu styku více lidí mimo bydliště (bod 55).

Z toho plyne, že autor Nařízení směl zakázaná místa definovat konkrétně nebo abstraktně, směl je vymežit i regionálně (například územím obce), ale nesměl přistoupit k plošnému zakazu vstupu do veřejných prostor mimo vlastní byt (bod 56).³⁶ Jakkoli je oprávnění široké, k zásahu do osobní svobody, k nařízení zůstat jen doma, přece nestačilo (bod 56).

To vše platí i za situace, že svobodu pohybu lze za určitých okolností stejně omezit (bod 61). Takovým požadavkům však Nařízení, vydané za účelem uložit povinnost dodržovat *social distancing* nevyhovělo (bod 62).

Úprava § 1 a § 2 Nařízení překračuje zmocnění dané Zákonem. Odpůrce přiznal, že cílem *mělo* být držet lidi doma (bod 66). Zákon však skutečně zmocnil k nařízení zakazu vstupu na určená místa, nikoli k uložení paušálního zakazu doprovázeného výjimkami (bod 67).

³⁴ V originálu:

„Beim Auftreten von COVID-19 kann durch Verordnung das Betreten von bestimmten Orten untersagt werden, soweit dies zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich ist. Die Verordnung ist

1. vom Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz zu erlassen, wenn sich ihre Anwendung auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt,

2. vom Landeshauptmann zu erlassen, wenn sich ihre Anwendung auf das gesamte Landesgebiet erstreckt, oder

3. von der Bezirksverwaltungsbehörde zu erlassen, wenn sich ihre Anwendung auf den politischen Bezirk oder Teile desselben erstreckt.

Das Betretungsverbot kann sich auf bestimmte Zeiten beschränken. Darüber hinaus kann geregelt werden, unter welchen bestimmten Voraussetzungen oder Auflagen jene bestimmten Orte betreten werden dürfen.“

³⁵ V originálu „soweit dies zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich ist“.

³⁶ V originálu:

„(...) es ist ihm aber verwehrt, durch ein allgemein gehaltenes Betretungsverbot des öffentlichen Raumes außerhalb der eigenen Wohnung (im weiten Sinn des Art. 8 EMRK) ein – wenn auch entsprechend der räumlichen Ausdehnung der Verordnung gemäß § 2 Z 2 oder 3 COVID-19-Maßnahmengesetz regional begrenztes – Ausgangsverbot schlechthin anzuordnen.“

VfGH dodává, že neříká, že takový zákaz není *nikdy* možné uložit. Takový zákaz však vyžaduje zcela jiné zákonné zmocnění (bod 68).

Závěr

VfGH vyslovil, že § 1, 2, 4 a 6 (v konkrétních zněních) Nařízení byla protizákonná. VfGH tato ustanovení nezrušil, jelikož byla v mezidobí zásadně změněna.

Pro českého čtenáře se nabízí porovnání s usnesením Ústavního soudu spis. zn. Pl. ÚS 10/20 ze dne 5. 5. 2020, kterým byla odmítnuta ústavní stížnost proti mimořádnému opatření zakazujícímu stěžovateli opustit republiku, protože byla podána osobou neoprávněnou, neboť (mj. a zkráceně) nedošlo ke konkrétnímu zásahu.

Shrnutí

Rakouský ústavní soud, VfGH, dospěl k závěru, že:

(1) je v souladu s rakouskou ústavou, že speciálně přijatá rakouská úprava vylučuje právo na náhradu za zákaz vstupu do provozoven, což mělo za následek výpadek příjmů podnikatelů,

to zejména ve spojení s dalšími zákony, které mají za cíl hospodářskou obnovu a též za použití argumentu, že nešťastné okolnosti dopadly na všechny;

(2) zákonný podklad pro uložení zákazu vstupu na určená místa je v souladu s rakouskou ústavou;

(3) některé zákazy vstupu byly v rozporu se zákonem;

(4) částečně v rozporu se zákonem byl rovněž zákaz vstupu na veřejná místa.

Pro českého čtenáře je klíčové, že:

(5) VfGH se koronavirovými omezeními věcně zabýval na základě individuální stížnosti, a to značně podrobně a kriticky;

(6) VfGH vyslovil nezákonnost některých omezení a (aspoň zčásti) tak naplnil svou roli strážce ústavnosti,

(7) to bez ohledu na skutečnost, že v době jeho rozhodnutí již daná opatření nebyla účinná.

Technické

Zdroje

VfGH G 202/2020-20

VfGH V 363/2020-25

VfGH V 411/2020-17

(+) zákony a předpisy uvedené výše

Klíčová slova

rakouský Ústavní soud

(ö.) Verfassungsgerichtshof

Covid-19

náhrada za omezení

omezení pohybu

rozdílné zacházení

omezení obchodů