



ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 8 -04- 2022 1
Vyřizuje: _____ krát Přílohy: _____	

JUDr. MgA. Michal Šalomoun, Ph.D.
ministr pro legislativu
a předseda Legislativní rady vlády

V Praze 4. dubna 2022

Čj. 11561/2022-UVCR-5

Vážený pane doktore,

dovoluji si Vás informovat, že vláda na své schůzi konané dne 30. března 2022 projednala materiál „*Návrh na vstup vlády do řízení vedeného před Ústavním soudem pod spisovou značkou Pl. ÚS 7/22 o návrhu skupiny poslanců na zrušení některých částí zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění nálezu Ústavního soudu č. 4/2022 Sb. a zákona č. 39/2022 Sb. (pandemický zákon)*“ a přijala k němu usnesení č. 245, kterým:

- o schválila vstup vlády do řízení sp. zn. Pl. ÚS 7/22;
- o navrhla, aby Ústavní soud derogační návrh skupiny poslanců zamítl;
- o zmocnila mě, abych ve spolupráci s ministrem zdravotnictví vypracoval podrobné vyjádření vlády k předmětnému návrhu - toto **vyjádření přikládám v příloze**;
- o zmocnila ministra zdravotnictví k zastupování vlády v řízení sp. zn. Pl. ÚS 7/22.

S úctou

Příloha

JUDr. MgA.
Michal
Šalomoun,
Ph.D.

Digitálně podepsal
JUDr. MgA. Michal
Šalomoun, Ph.D.
Datum: 2022.04.07
20:11:26 +02'00'

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

K rukám
JUDr. Jaromíra Jirsy
ve věci sp. zn. Pl. ÚS 7/22

Předchází

ÚSTAVNÍ SOUD Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	1 - 8 -04- 2022
krát Přílohy: _____	
Vyřizuje: _____	

FL de / kv

Příloha k čj. 11561/2022-UVCR-5

Vyjádření vlády

**k návrhu skupiny poslanců na zrušení některých částí zákona č. 94/2021 Sb.,
o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně
některých souvisejících zákonů, ve znění nálezu Ústavního soudu č. 4/2022 Sb.
a zákona č. 39/2022 Sb. (pandemický zákon)**

Předchází

I. K obsahu návrhu

Dne 4. března 2022 předložila skupina 57 poslanců (dále jen „navrhovatelé“) Ústavnímu soudu návrh na zrušení částí zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění nálezu Ústavního soudu č. 4/2022 Sb. a zákona č. 39/2022 Sb. (pandemický zákon), a to konkrétně § 2 odst. 2 písm. b) a c), § 2 odst. 2 písm. d) ve slovech „sportoviště ve vnitřním prostoru stavby, venkovního sportoviště“, § 2 odst. 2 písm. e) a f), § 2 odst. 2 písm. k) ve slovech „nebo stanovení podmínek“, § 2 odst. 2 písm. m) až v), § 8a, § 10 odst. 1 ve slovech „nebo podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jehož účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku“, § 10 odst. 2 písm. f), § 10 odst. 3, a § 11 odst. 3 (dále jen „návrh“).

Navrhovatelé namítají především neústavnost projednání zákona č. 39/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 4/2022 Sb., a zákon č. 520/2021 Sb., o dalších úpravách poskytování ošetrovného v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii onemocnění COVID-19, (dále jen „novela pandemického zákona“) ve stavu legislativní nouze.

Převážná část derogačního návrhu se tak zabývá navrhovatelemi tvrzenou absencí materiálních podmínek pro projednání novely pandemického zákona ve stavu legislativní nouze. Na základě tohoto (nepodloženého) tvrzení navrhovatelé vyvozují, že došlo k porušení principu parlamentního pluralismu a demokratického parlamentarismu, a že parlamentní opozice byla nepřijatelně zkrácena na svých právech, když se nemohla dostatečně zapojit do parlamentních procedur (a to i formou tzv. obstrukcí) a uskutečňovat tak efektivní kontrolu vládní většiny.

Navrhovatelé dále namítají porušení ústavního pořádku i subjektivních práv opozičních poslanců na řádný a nerušený výkon jejich funkce, ke kterému došlo v důsledku opakovaného porušení procedur stanovených v zákoně č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „JŘPS“).

Navrhovatelé především zpochybňují ústavnost 1) procesního usnesení přijatého ve smyslu § 53 odst. 1 JŘPS (prodloužení délky denního jednání a doby pro hlasování), 2) stavu, kdy po zamítnutí novely pandemického zákona Senátem a jejím vrácení k projednání Poslanecké sněmovně nedošlo k opětovnému potvrzení, že nadále trvá stav legislativní nouze (a tím pádem měl být zákon schvalován standardní procedurou) a 3) přerušení projevu opozičního poslance Tomia Okamury.

Dále navrhovatelé stručně dovozují protiústavnost § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona (údajně nedůvodně rozšiřuje okruh možných omezení podnikatelské činnosti, a zasahuje tak do práva na podnikání zakotveného v čl. 26 Listiny) a § 8a pandemického zákona (možnost nařídit izolaci či karanténu i pomocí prostředků komunikace na dálku považují navrhovatelé za porušení práva na osobní svobodu a svobodu pohybu a pobytu; namítají též, že „zákonná úprava je stručná a přenáší významné omezení ústavních práv lidí na pouhou vyhlášku ministerstva zdravotnictví“ a že „zavedení tohoto způsobu do práva v okamžiku, kdy epidemie ustupuje, ztrácí materiální opodstatněnost“.

K ostatním ustanovením pandemického zákona, jejichž derogaci navrhovatelé požadují – tedy k § 2 odst. 2 písm. c), § 2 odst. 2 písm. d) ve slovech „sportoviště ve vnitřním prostoru stavby, venkovního sportoviště“, § 2 odst. 2 písm. e) a f), § 2 odst. 2 písm. k) ve slovech „nebo stanovení podmínek“, § 2 odst. 2 písm. m) až v), § 10 odst. 1 ve slovech „nebo podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jehož účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku“, § 10 odst. 2 písm. f), § 10 odst. 3, a § 11 odst. 3, pak navrhovatelé neuvádí žádné konkrétní námítky.

V závěru odůvodnění návrhu pak navrhovatelé – zjevně v rozporu s většinovým názorem odborné i laické veřejnosti, současné i předchozí (sic!) vlády, Nejvyššího správního soudu i samotného Ústavního soudu¹ - předestírají svou ideální vizi právního rámce boje s pandemií onemocnění COVID-19, když uvádějí: „Vláda má případné nástroje k řešení i mimo pandemický zákon v podobě možnosti vyhlášení nouzového stavu...Pandemický zákon a stav pandemické pohotovosti nemá ústavní oporu, nelze z nich dělat náhradní nouzový stav zavedením stejných možností vlády ukládat povinnosti lidem jako za nouzového stavu jen na základě obyčejného zákona“.

II. Stručně k epidemiologické situaci v době přijímání novely pandemického zákona

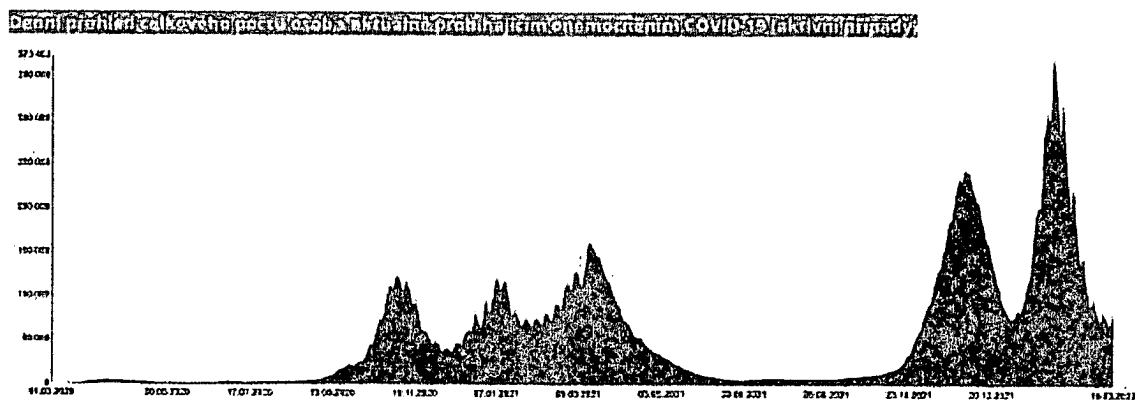
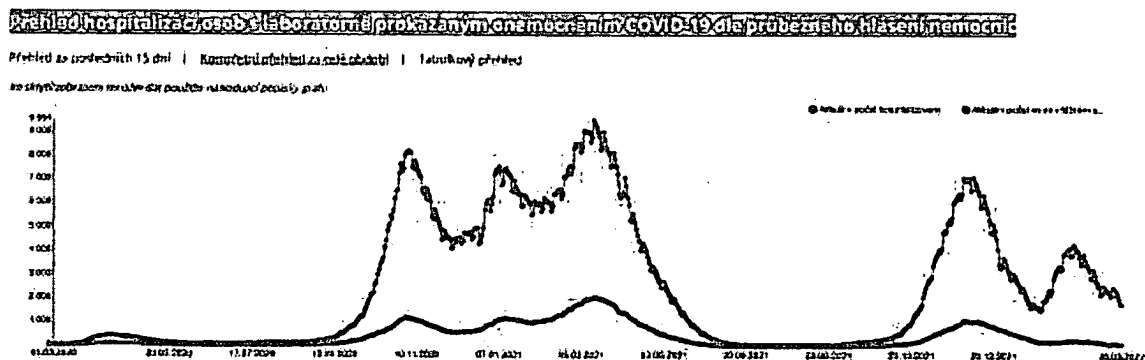
S ohledem na opakované zavádějící formulace, resp. nepravdivá tvrzení² navrhovatelů týkající se epidemiologické situace v době přijímání novely pandemického zákona, považuje vláda za vhodné a potřebné zdůraznit, že ve sledovaném období nejenomže epidemie nemoci COVID-19 na ústupu

¹ Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 20/2021 (4/2022 Sb.) -pandemický zákon jako celek v testu ústavnosti obstál; Ústavní soud v nálezu rovněž identifikoval cíl tohoto zákona a vyhodnotil jej jako legitimní; nebo např. rozsudek NSS čj. 8 Ao 1/2021 – 139

² „Je zřejmé, vláda sama přiznávala situaci, že epidemie ustupuje...“ (str. 3 odst. 4 návrhu) nebo „V době, kdy byl ve stavu legislativní nouze zákona schvalován, byla a nadále je epidemie covid na ústupu...“ (str. 3 odst. 3 návrhu).

nebyla, ale naopak se, v souvislosti s lavinovitým šířením nové nakažlivé varianty viru SARS-CoV-2-omikron, výrazně zhoršovala.

Tuto skutečnost dokazují níže přiložené grafy, jakož i další veřejně dostupná data³.



Zdroj: <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19>

Pro srovnání pak vláda připomíná, že v době projednávání pandemického zákona v Parlamentu (ve dnech 15. až 26. února 2021) se počet potvrzených akutně probíhajících případů onemocnění COVID-19 pohyboval v rozmezí 72 142 až 116 498 osob (a dále exponenciálně stoupal).

V době projednávání novely pandemického zákona (ve dnech 20. ledna až 18. února 2022) se počet potvrzených případů onemocnění COVID-19 pohyboval v rozmezí 188 568 až 176 363 osob. **Maxima⁴ dosáhl dne 2. února 2022, kdy počet akutně probíhajících případů onemocnění COVID-19 činil 373 402 osob!**

³ Dostupná např. na: https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19?utm_source=general&utm_medium=widget&utm_campaign=covid-19 nebo <https://coronavirus.jhu.edu/region/czechia>

⁴ Jak dokládají přiložené grafy, šlo o doposud nejvyšší denní počet potvrzených akutně probíhajících případů onemocnění COVID-19.

Tvrzení navrhovatelů, že „[v] době, kdy byl ve stavu legislativní nouze zákon schvalován, byla a nadále je epidemie covid na ústupu...“ (str. 3 odst. 3 návrhu), které uvádí jako svůj **zásadní argument** pro podporu tvrzení o neúvodnosti projednávání novely pandemického zákona ve stavu legislativní nouze, je **tedy zcela zjevně nepravdivé. Naopak je nesporné, že materiální podmínky pro projednání novely pandemického zákona ve stavu legislativní nouze existovaly.**

III. Legislativní historie novely pandemického zákona⁵

III.1. Vztah vlády Andreje Babiše k novele pandemického zákona

Ještě než vláda přistoupí ke stručné rekapitulaci legislativní historie novely pandemického zákona, považuje za nezbytné upozornit na skutečnost, že to byla **vláda Andreje Babiše** - resp. hnutí ANO 2011 a ČSSD (reprezentující značnou část navrhovatelů⁶), která, vědoma si potřebnosti novelizace pandemického zákona, **iniciovala a fakticky uskutečnila vypracování předlohy navrhovatelů napadené novely pandemického zákona – a to včetně formulace žádosti na její projednání ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze⁷ (sic!).**

Navrhovatelé předložený derogační návrh se tak, přinejmenším z pohledu logiky, principů důvěry občanů v právo, právní jistoty a předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci, jeví nejenom jako paradoxní a iracionální jednání, ale především jako nepřipustné účelové přenesení politického boje na půdu Ústavního soudu.

III.2. Legislativní proces na úrovni vlády

Dne 17. prosince 2022 jmenoval prezident republiky vládu složenou ze zástupců koalice SPOLU (ODS, KDU-ČSL a TOP 09) a koalice Piráti a STAN (dále jen „vláda Petra Fialy“). **Poslanecká sněmovna vyslovila vládě Petra Fialy důvěru dne 13. ledna 2022.**

Návrh novely pandemického zákona byl přitom Ministerstvem zdravotnictví předložen do zkráceného připomínkového řízení dne 15. prosince 2021. Připomínkové řízení bylo ukončeno dne 23. prosince 2021 a návrh byl dne 13. ledna 2022 odeslán vládě. S ohledem na nezbytnost přijetí navrhované právní úpravy v co možná nejkratším čase navrhoval předkladatel využít zkráceného

⁵ Dostupné též na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSC9QHGAEP>,
https://albatros.odok.cz/odok/eklep3.nsf/form_Material.xsp?documentId=A17D46
a https://www.psp.cz/sqw/tisky_sqw?tb1=2&utq=2&o=9&na=&tb25=127&tb26=&tqa27=on&tqa28=on&tqa29=on&tqa64=on&tqa30=on&tqa31=on&tqa32=on&tqa63=on&tqa33=on&tqa34=on&tqa62=on&tqa35=on&ra=20

⁶ Z celkového počtu 57 navrhovatelů je 38 osob členem poslaneckého klubu ANO 2011. Z tohoto počtu (38) jich 17 vykonávalo mandát poslance i v předchozím volebním období (2017-2021).

⁷ Dostupné na: [https://albatros.odok.cz/odok/eklep3.nsf/\\$\\$OpenDominoDocument.xsp?documentId=A17DDA](https://albatros.odok.cz/odok/eklep3.nsf/$$OpenDominoDocument.xsp?documentId=A17DDA)

projednání ve stavu legislativní nouze podle § 99 JŘPS a podle § 118 zákona o jednacím řádu Senátu.

Návrhu novely pandemického zákona byla, ještě za vlády Andreje Babiše, z důvodu naléhavosti nejen udělena výjimka z provedení standardního meziresortního připomínkového řízení, z provedení hodnocení dopadů regulace (RIA), ale i z projednání návrhu Legislativní radou vlády a jejími pracovními komisemi. Návrh novely pandemického zákona byl nicméně posouzen vybranými pracovními komisemi Legislativní rady vlády a Odborem kompatibility s právem EU Úřadu vlády (ve dnech 14. až 17. ledna 2022) a ve smyslu čl. 17 odst. 1 písm. d) Legislativních pravidel vlády bylo vypracováno stanoviska předsedy Legislativní rady vlády⁸.

Dne 19. ledna 2022 přijala vláda Petra Fialy usnesení č. 32, kterým schválila návrh novely pandemického zákona⁹. V bodě IV. tohoto usnesení požádala vláda předsedu Poslanecké sněmovny a předsedu Senátu o projednání zákona ve zkráceném jednání. Následujícího dne předložila vláda návrh zákona k projednání Poslanecké sněmovně (jako sněmovní tisk č. 127).

Z výše uvedené rekapitulace je zřejmé, že **vláda Andreje Babiše, ač si byla vědoma potřebnosti urychlené novelizace pandemického zákona** (přínejmenším ve smyslu nezbytnosti prodloužit dobu jeho platnosti a promítnout do jeho textu dosavadní aplikační a soudní rozhodovací praxi), **zahájila potřebné legislativní kroky nejdříve na podzim roku 2021** – tedy až ve chvíli exponenciálního nárůstu počtu aktivních případů onemocnění COVID-19 (viz bod II. tohoto vyjádření).

Ve výše popsané situaci převzala moc výkonnou vláda Petra Fialy.

Ta, zejména s ohledem na skutečnost, že konec účinnosti pandemického zákona byl zákonodárcem stanoven na 28. února 2022 a vzhledem k nedostatku politického konsenzu stran prodlužování nouzového stavu **přejala návrh novely pandemického zákona vypracovaný vládou Andreje Babiše, a to včetně návrhu žádosti o projednání novely pandemického zákona ve zkráceném jednání, neboť z vývoje epidemiologické situace bylo zřejmé, že je naplněna podmínka pro projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze stanovená v § 99 odst. 1 JŘPS** (podmínkou pro vyhlášení stavu legislativní nouze je, že jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo že státu hrozí značné hospodářské škody).

Vláda v souvislosti s výše uvedeným též konstatuje, že v souvislosti s pandemií COVID-19 bylo a je i nadále zásadně ohroženo zdraví osob a tím i veřejné zdraví celé populace na území státu, a pokud by epidemie nebyla adekvátně zvládnána (zejména na základě právní úpravy obsažené v pandemickém zákonu a jeho novele), mohlo by to představovat i riziko pro bezpečnost státu a způsobit i značné hospodářské škody.

⁸ Dostupné na: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokkpl_pid=ALBSC9QHGAEP&tab=remarks,https://kormoran.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/form_Material.xsp?documentId=A0182A&action=openDocument

⁹ Dostupné na: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2022-01-19>

Tvrzení navrhovatele (str. 8 odst. 3 návrhu), že: „[v]láda předložila zákon až 20.1.2022, přičemž věděla od počátku o omezení účinnosti pandemického zákona do konce února 2022. Pakliže zákon považovala za tak důležitý a nutný, mohla jej předložit s takovým předstihem, který by umožnil jeho projednání podle jednacího řádu poslanecké sněmovny, aniž by musel být tento jednací řád porušen.“ se tak ve světle výše uvedené rekapitulace časových sousledností jeví přinejmenším jako **kauzální klam v argumentaci navrhovatelů**.

III.3. Legislativní proces v Parlamentu

Dne 20. ledna 2022 byl vládní návrh novely pandemického zákona rozeslán poslancům jako tisk 127/0. Téhož dne rozhodla předsedkyně Poslanecké sněmovny na základě žádosti vlády, že předložený návrh zákona bude projednáván ve zkráceném jednání s vynecháním 1. čtení a bude přikázán k projednání Výboru pro zdravotnictví (rozhodnutí č. 13).¹⁰

Dne 25. ledna 2022 projednal návrh zákona Výbor pro zdravotnictví a vydal usnesení doručené poslancům jako tisk 127/1 (doporučuje schválit).

Návrh zákona prošel druhým čtením, a to obecnou i podrobnou rozpravou, dne 2. února 2022 na 8. schůzi. Třetí čtení proběhlo dne 2. února 2022. Téhož dne byl návrh zákona schválen (hlasování č. 58, usnesení č. 90).¹¹

Poslanecká sněmovna postoupila dne 4. února 2022 návrh novely pandemického zákona Senátu jako tisk 198/0. Organizační výbor Senátu dne 7. února 2022 stanovil garančním výborem Výbor pro zdravotnictví a přikázal tisk k projednání Ústavně-právnímu výboru.

Výbor pro zdravotnictví projednal návrh dne 9. února 2022 a přijal usnesení č. 77, které bylo distribuováno jako tisk 198/1 (schvaluje). Téhož dne projednal návrh i Ústavně-právní výbor a přijal usnesení č. 120, tisk 198/2 (zamítá).

Dne 10. února 2022 Senát návrh zákona zamítl (usnesení č. 377) a schválil doprovodné usnesení (usnesení č. 378).

Dne 11. února 2022 byl návrh zákona předložen poslancům jako tisk 127/2. Návrh zákona byl projednán dne 16. a 17. února 2022. Dne 18. února 2022 bylo o návrhu hlasováno (104 poslanců pro návrh), přičemž Poslanecká sněmovna setrvala na původním návrhu zákona (usnesení č. 96).

Prezident zákon podepsal dne 21. února 2022. Dne 25. února 2022 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů pod číslem 39/2022 Sb.

¹⁰ Dostupné na: https://www.psp.cz/sqw/text/text2_sqw?idd=203294

¹¹ Dostupné na: https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt_sqw?o=9&v=US&ct=90

IV. K ústavnosti legislativního procesu

IV.1. Obecná východiska

Obecná východiska při posuzování vad legislativního procesu shrnul Ústavní soud ve svém recentním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21, když uvedl: „88. Ve své rozhodovací činnosti v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů dle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, při výkonu pravomoci rušit zákony nebo jejich jednotlivá ustanovení dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy vychází Ústavní soud při posuzování vad legislativního procesu z toho, že byt' i taková vada může založit protiústavnost napadeného zákona, musí jít o porušení podstatných pravidel zákonodárného procesu a současně musí takové pochybení dosahovat ústavněprávních rozměrů [srov. např. náleze sp. zn. Pl. ÚS 6/21 ze dne 22. 6. 2021 (301/2021 Sb.)]. Ústavněprávní význam má v této souvislosti především ochrana volné politické soutěže a ochrana menšin, zde především parlamentní opozice [srov. např. náleze sp. zn. Pl. ÚS 87/20 ze dne 18. 5. 2021 (232/2021 Sb.)]. V případech formálních porušení pravidel zákonodárného procesu tak Ústavní soud vychází z hlediska principu přiměřenosti z priority ochrany principů demokratického právního státu, zejména s přihlédnutím k ochraně oprávněných zájmů jednotlivců, právní jistoty, předvídatelnosti práva a legitimního očekávání, před derogací [náleze sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.)], zejména lze-li očekávat, že po derogaci by byl přijat stejný zákon, toliko legislativně perfektním procesem [srov. např. náleze sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.)].

89. Protiústavnost zákona spočívající v porušení pravidel zákonodárného procesu však ani při zvláštních postupech (např. komplexní pozměňovací návrhy, projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze, sloučení rozpravy k více návrhům zákonů) není založena, jestliže nebylo znemožněno podrobit zákon skutečnému posouzení a projednání za účasti parlamentní menšiny, odnímajícimu jí plnohodnotnou možnost vyjádřit svá stanoviska a podrobit je reálné diskusi [náleze sp. zn. Pl. ÚS 30/16 ze dne 7. 4. 2020 (254/2020 Sb.)], přičemž vada legislativního procesu mající již charakter protiústavnosti může být dána až kumulací více dílčích pochybení; naopak nedostatek jedné fáze zákonodárného procesu může být zhojen v jiné fázi [náleze sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)].

90. Za postup ústící v protiústavnost zákona tak Ústavní soud např. v minulosti nepovažoval porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, spočívající v ukončení rozpravy ve třetím čtení, ačkoliv do ní ještě byli přihlášení další poslanci, jestliže by zrušení zákona bylo v rozporu s principem právní jistoty a zásadou ochrany ústavnosti [náleze sp. zn. Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. 12. 2017 (N 227/87 SbNU 597; 8/2018 Sb.)], neprovedení hlasování v Poslanecké sněmovně o návrhu zákona vráceného Senátem na další schůzi dle § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny [náleze sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.)] či uplatnění komplexního pozměňovacího návrhu majícího dostatečně úzkou vazbu na původní návrh zákona [např. náleze sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.); náleze sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.); usnesení sp. zn. Pl. ÚS

10/09 ze dne 24. 1. 2012 či nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.)).

91. **Ohledně stavu legislativní nouze Ústavní soud vychází z toho, že nesmí jít o běžný nástroj omezení zákonodárné procedury parlamentní většinou, zejména nesouhlasí-li s tímto způsobem projednání parlamentní menšina, neboť projednání návrhu zákona za kvalifikované účasti jak příslušníků parlamentní většiny, tak parlamentní menšiny zajišťuje v demokratickém právním státě řádné plnění funkcí parlamentu obecně i parlamentní menšiny zvláště, zejména kontrolní funkce parlamentní menšiny a legitimizace politických rozhodnutí vtělených do zákona. Jednou z komponent kvalifikované účasti poslanců a senátorů na zákonodárném procesu zajištěné možností seznámit se s návrhem zákona, zaujmout k němu stanovisko a prodiskutovat jej je i dostatečný časový prostor, v němž se tak děje; jde tedy o výjimku z pravidla, pro niž musí být v konkrétním případě vždy dán dostatečně závažný důvod převažující nad zájmem na projednání návrhu zákona standardním způsobem [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.)].**

92. Stav legislativní nouze upravený v jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, již v minulosti Ústavní soud označil za existující *praeter constitutionem*, neboť na úrovni ústavního pořádku zakotvuje výslovně zkrácené projednání vládního návrhu zákona čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti, proto **pro stav legislativní nouze musí především vždy existovat významný důvod blížící se důvodům pro postup dle čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti, mající potenciál citelně ohrozit základní ústavně zaručená práva jednotlivců či způsobit značné hospodářské škody státu** [kterýžto pojem však není totožný s pojmem škody dle soukromoprávních předpisů, ale je třeba jej vnímat v širších politických konsekvencích – viz nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.)], který se musí vymykat běžnému průběhu politických procesů, (a)nebo musí existovat široká shoda Parlamentu srovnatelná s ústavní většinou na tom, že stav legislativní nouze je nutný [nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.)].

93. **Ústavní soud taktéž již dříve připustil, že důvodem pro stav legislativní nouze nemusí být vždy toliko přírodní katastrofa či srovnatelná nepředvídatelná událost, ale může se jednat i o jiné mimořádné vybočení z běžného průběhu politických procesů, které přináší riziko shora uvedených kvalifikovaných újem. Stav legislativní nouze tak Ústavní soud v minulosti nepovažoval za důvod protiústavnosti zákona v něm přijatého např. tehdy, jestliže vznikla časová tíseň v důsledku pochybení vlády při přípravě zákona reagujícího na derogaci zákona ve věci platů soudců Ústavním soudem s odloženou účinností, a vyvstalo riziko, že do účinků derogace nestihne Parlament přijmout nový zákon, a tedy řešení platů soudců by se ocitlo v legislativním vakuu, protože byl návrh nového zákona projednán ve stavu legislativní nouze** [nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.)].“ (zvýrazněno vládou)

IV.2. K roli parlamentní opozice v legislativním procesu

Mezi nejzákladnější práva parlamentní opozice anebo jejich jednotlivých členů v legislativním procesu lze zařadit zejména práva zaručující parlamentní menšině účast na parlamentních procedurách; práva umožňující parlamentní opozici výkon dozoru a kontrolu vládnoucí většiny i vlády samotné. Dále se jedná o práva umožňující parlamentní opozici blokovat či oddalovat rozhodnutí přijímaná většinou, jakož i o práva umožňující opozici domáhat se ústavního přezkumu většinou přijatých rozhodnutí (zákonů), a konečně jde v neposlední řadě i o práva chránící parlamentní opozici i její jednotlivé členy před pronásledováním a zvlí ze strany většiny.

Při rozhodování o výši úrovně a o šíři garance kteréhokoliv z uvedených práv parlamentní opozice, stejně jako při jejich samotném výkonu, je vždy nutné hledat a posoudit rovnováhu mezi legitimními zájmy vládnoucí většiny a parlamentní opozice či menšiny. Proto je nezbytné, aby jednotlivým právům a oprávněním garantovaným parlamentní opozici korespondovaly i určité povinnosti a odpovědnost za jejich výkon. Dle názoru vlády je **parlamentní opozice při užívání práv, vedle nezbytného respektu k právnímu řádu, povinována (nejen vůči svým voličům) k plnění role tzv. odpovědné a konstruktivní opozice. Ačkoliv se jedná spíše o morální apel, závisející na celkové úrovni politické kultury panující v dané společnosti, nezbytnou podmínkou řádného a efektivního plnění funkcí parlamentní opozice je právě skutečnost, že je prováděna konstruktivním a odpovědným způsobem, který odpovídá legitimním funkcím opozice jako skutečné alternativy k vládě většině, resp. odpovídá funkcím dozoru a kontroly nad činností vládnoucí většiny.** Tento požadavek je mimo jiné i projevem principu vlády na čas, kdy by jak současná vládnoucí většina, tak i menšina měly mít na paměti, že do jedné či druhé skupiny nenáleží navždy a současná vládnoucí většina se může brzy ocitnout v pozici parlamentní menšiny a naopak. Proto by nemělo docházet k přijímání takových rozhodnutí, která by fakticky znemožňovala výkon práv garantovaných jedné či druhé skupině.

Právo (nejen opozičních) poslanců či senátorů prezentovat stanovisko na parlamentní půdě, a to ještě předtím, než se o návrhu zákona hlasováním rozhodne, je nezbytné posuzovat právě ve vazbě na výše uvedenou legitimační funkci, jakož i ústavní principy svobodné soutěže politických sil ve smyslu čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny a ochrany parlamentní opozice ve smyslu čl. 6 Ústavy. **Nelze jej interpretovat toliko jako jejich subjektivní právo, jehož účel je dán sám o sobě.** Význam parlamentní diskuse totiž spočívá v umožnění konfrontace názorů napříč politickým spektrem, ať už se jedná o střet parlamentní většiny s opozicí, nebo jednotlivých frakcí či případně toliko názorových proudů (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 38), a nikoliv v neomezené realizaci práva každého jednotlivého poslance či senátora vyjádřit se v ní. Toto právo mohou jednací řády přiměřeným způsobem omezit za účelem racionalizace průběhu parlamentní debaty, která umožní projednání návrhu zákona (či jiného bodu) v rozumném časovém rámci za ponechání prostoru pro vyjádření všem zúčastněným ve výše uvedeném smyslu. Tím samozřejmě není řečeno, že jednací řád může v případě jednotlivých poslanců či senátorů zcela vyloučit jejich možnost účastnit se rozpravy. Může ale stanovit pravidla zamezující tomu, aby se parlamentní rozprava svým průběhem stala místo prostředku legitimize určitého rozhodnutí překážkou jeho přijetí. V tomto smyslu je nezbytné hledat

a posoudit rovnováhu mezi legitimními zájmy vládnoucí většiny a parlamentní opozice či menšiny (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 76, či nález sp. zn. 1/12, bod 207).

Garantování uvedených principů na úrovni jednoduchého práva je jednou z funkcí jednacích řádů obou komor. Ty mají vytvořit obecná pravidla pro projednávání zákonných předloh, jež mohou obsahovat i účinné mechanismy, jakými může parlamentní většina na jedné straně bránit nemožnosti přijetí většinového rozhodnutí z důvodů **obstrukcí parlamentní opozice**, jež ale současně umožňují parlamentní opozici chránit její práva proti zásadním omezením ze strany většiny (srov. sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 73). **Není přitom apriorně vyloučena ani možnost, že v odůvodněných případech bude pro projednání návrhu zákona připuštěna jednacím řádem zvláštní procedura, která by se významným způsobem dotýkala výše uvedených ústavních principů. V tomto případě však účel takovéto procedury musí odůvodňovat jejich omezení.**

Ačkoliv zmíněný princip většinového rozhodování (čl. 6 Ústavy) patří mezi základní definiční znaky demokracie a demokratického rozhodování, není Parlament orgánem této většiny, nýbrž je založen na svobodném výkonu mandátu všech svých členů, na jejich rovnosti, neboť všichni jsou reprezentanty lidu, dále na svobodě projevu všech a na svobodě parlamentní rozpravy (čl. 15, čl. 23 odst. 3, čl. 26 a čl. 27 odst. 2 Ústavy), a to bez ohledu na to, k jaké politické frakci či k názorovému proudu jednotliví členové Parlamentu náleží (srov. např. nález sp. zn. 55/10, bod 72).

Ústavní soud k výše uvedeným institutům uvedl (např. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 216), že si je vědom, že smyslem uvedených prostředků, jež mohou být prosazeny ze strany parlamentní většiny, je právě zkrácení celkové doby trvání rozpravy, s čímž je vždy spojeno i omezení možnosti (nejen) opozičních poslanců vystoupit v ní. Neznamená to však, že by se bez dalšího jednalo o prostředky nelegitimní nebo dotýkající se práv opozice nepřiměřeným způsobem. Jednacím řádem může parlamentní většině umožnit přijetí takových opatření, jejichž smyslem je reagovat na situace, kdy se opozice maximálním využitím všech zákonných prostředků pokusí oddálit přijetí projednávaného rozhodnutí. Zkrácením jednání, omezením řečnické doby nebo počtu vystoupení podle § 59 odst. 1 a 2 jednacím řádem nedochází k vyloučení práva jednotlivých poslanců zúčastnit se rozpravy, ale jen k jeho časovému omezení. Jak bylo naznačeno výše, jde o nalezení rovnováhy mezi zájmy vládní většiny na přijetí určitého rozhodnutí a právem opozice usilovat přípustnými prostředky o dosažení opačného výsledku.

IV.3. Shrnutí argumentace navrhovatelů

Navrhovatelé předně napadají způsob přijetí pandemického zákona. Jeho údajnou protiústavnost přitom dovozují z několika, dle vlády nepravdivých, či nepřiléhavých, premis:

a) neopodstatněnosti vyhlášení stavu legislativní nouze z důvodu neexistence materiálních podmínek pro vyhlášení stavu legislativní nouze a

b) ústavně nekonformního průběhu legislativního procesu v Poslanecké sněmovně při schvalování návrhu novely pandemického zákona ve znění, ve kterém byl postoupen Senátem; konkrétně:

- (i) neexistenci formálního potvrzení trvání stavu legislativní nouze,
- (ii) přerušení vystoupení poslance Tomia Okamury a
- (iii) časové souslednosti přijímání procesního usnesení o schválení jednání a hlasování po 21. hodině.

IV.4. Vyjádření vlády k argumentaci navrhovatelů

Ad a) K ne/opodstatněnosti vyhlášení stavu legislativní nouze

Prvním důvodem tvrzené protiústavnosti novely pandemického zákona má být dle navrhovatelů skutečnost, že byl návrh zákona v Poslanecké sněmovně projednáván ve stavu legislativní nouze podle § 99 JŘSP.

Podle § 99 odst. 1 JŘPS, „*Za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody, vyhlásí předseda Sněmovny na návrh vlády stav legislativní nouze na určitou dobu. Sněmovna může stav legislativní nouze zrušit nebo omezit dobu, na niž byl vyhlášen.*“.

Podle § 99 odst. 2 JŘPS „*Ve stavu legislativní nouze může předseda Sněmovny na žádost vlády rozhodnout, že předložený vládní návrh zákona bude projednán ve zkráceném jednání.*“.

Podle navrhovatelů nebyly splněny materiální podmínky stanovené § 99 odst. 1 JŘPS, neboť: „*[v] době, kdy byl ve stavu legislativní nouze zákona schvalován, byla a nadále je epidemie covid na ústupu...*“ (str. 3 odst. 3 návrhu).

Úlohou Ústavního soudu, jak sám ve svých nálezech dovedl, je vykonávat kontrolu nad tím, aby okolnosti odůvodňující vyhlášení konkrétního stavu legislativní nouze zjevně nevybočovaly z hranic implicitně stanovených ústavním pořádkem, a tedy, aby svou typovou závažností jednak odpovídaly situacím, s nimiž ústavní pořádek spojuje možnost projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání, jednak aby byly předmětné návrhy zákonů projednávány ve stavu legislativní nouze za předpokladu širokého konsensu Parlamentu (viz Pl. ÚS 55/10, bod 80; Pl. ÚS 53/10, bod 113).

Ve vztahu k prvé z výše uvedených podmínek, tedy **existenci materiálních podmínek**, vláda uvádí, že projednávání návrhu zákona, jehož cílem je především prodloužit účinnost efektivního a Ústavním soudem aprobovaného¹² nástroje pro zvládnutí epidemie nemoci COVID-19 (tj. pandemického zákona), **za situace, kdy:**

¹² Srov. odůvodnění nález sp. zn. Pl. ÚS 20/21.

- 1) exponenciálně rostl počet osob s aktuálně probíhajícím onemocněním COVID-19,
- 2) **nová** varianta viru SARS-CoV-2-omikron, která se přenáší s řádově vyšší účinností než předchozí varianty, se stala dominantní variantou na území České republiky¹³,
- 3) končila účinnost pandemického zákona a zároveň
- 4) veřejného ani politického konsenzu stran prodloužení nouzového stavu nebylo dosaženo, **se projednání novely pandemického zákona ve stavu legislativní nouze jeví nejen jako racionální a potřebný, ale i ústavně konformní postup.**

Ostatně skutečnost, že existence pandemie onemocnění COVID-19 představuje legitimní důvod pro projednání zákona ve stavu legislativní nouze, již Ústavní soud implicitně potvrdil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/20, v němž dovedl, že napadené zákony, jež byly projednány ve stavu legislativní nouze, byly přijaty „ústavně předepsaným způsobem“ (bod 36 citovaného nálezu) a „[v] hrozícím právním vakuu pravomoci vydávat mimořádná opatření potřebná k účinnému řízení boje s pandemií spatřuje Ústavní soud legitimní důvod pro zkrácené projednání návrhu pandemického zákona.“ (bod 75 citovaného nálezu).

Okolnosti přijetí pandemického zákona ve stavu legislativní nouze shledal jako ústavně konformní ostatně i Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 8 Ao 1/2021 – 139, kde mimo jiné uvedl (bodech 53 až 57: „**Mimořádnou okolnost odůvodňující vyhlášení stavu legislativní nouze je tak třeba spatřovat v probíhající pandemii nemoci covid-19, která se výrazným způsobem dotkla a stále dotýká zdraví a života lidí, jejich majetkové sféry, jakož i fungování státu a společnosti jako celku. Nejvyšší správní soud má proto za to, že byly splněny podmínky pro vyhlášení stavu legislativní nouze. [...] Soud proto dospěl k závěru, že byly splněny podmínky pro projednání návrhu pandemického zákona ve zkráceném jednání, přestože lze Poslanecké sněmovně vytknout, že se dříve nezabývala sněmovním tiskem č. 859 a řešila tak nedostatek zákonného rámce pro boj s pandemií až tzv. za pět minut dvanáct.**“ (zvýrazněno vládou)

Vláda též připomíná dikci nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10, v jehož odůvodnění (bod 113) Ústavní soud mj. uvedl: „**Úlohou jednacího řádu je stanovit v tomto směru obecná pravidla zákonodárního procesu, včetně případných výjimek, při nichž sice dochází ve významném rozsahu k omezení ústavních principů vztahujících se k legislativnímu procesu, avšak za existence legitimního a ústavně aprobovatelného důvodu. [...] Zkrácené jednání je tak podmíněno existencí mimořádné okolnosti a intenzitou možného negativního důsledku na jednu z obecně vymezených chráněných hodnot - práva a svobody občanů, bezpečnost státu nebo ochrana majetku. Za mimořádnou okolnost ve smyslu výše uvedeného ustanovení je možno považovat jen takovou okolnost, která se zjevně vymyká běžnému průběhu politických procesů vnitřních a vnějších, anebo může jít o okolnost, jakou představují přírodní katastrofy (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 84). Samotnou důvodnost vyhlášení stavu legislativní nouze je nezbytné posuzovat**

¹³Viz Podrobná zpráva Státního zdravotního ústavu ke dni 10.1.2022, dostupná na: [SARS CoV-2 podrobná zpráva SZÚ 10. 1. 2022.](#)

s ohledem na dobu rozhodování a rozsah informací, jež byly v této době k dispozici."
(zvýrazněno vládou)

Ústavní soud tedy ve své ustálené rozhodovací praxi vychází z toho, že **podmínkou ústavně aprobovaného stavu legislativní nouze je především existence objektivní závažné situace, na kterou je třeba bezprostředně reagovat** (viz zejm. náleží Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 114).

V případě novely pandemického zákona je, dle názoru vlády a validních dat, existence objektivní závažné situace, na kterou bylo třeba bezprostředně reagovat, nezpochybnitelná.

S výše uvedeným názorem vlády se ostatně ztotožnila většina přítomných poslanců (viz hlasování č. 4, 8. schůze Poslanecké sněmovny, 1. února 2022).

Podle náleží Ústavního soudu ze dne 7. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 12/10, přitom platí, že rozhodnutí o tom, že rozhodnutí o existenci mimořádných okolností ospravedlňujících stav legislativní nouze „vychází z úvah o širších politických konsekvencích“ (bod 17 cit. náleží). Jak přitom Ústavní soud opakovaně zdůraznil, „*při posouzení otázky důvodnosti vyhlášení stavu legislativní nouze disponuje Poslanecká sněmovna širokou mírou uvážení. Tato míra je dána již samotným účelem tohoto institutu, kterým je umožnění bezprostřední reakce zákonodárce na určitou mimořádnou okolnost, v jejímž důsledku hrozí zákonem předpokládané závažné důsledky pro základní práva a svobody, bezpečnost státu nebo majetkové hodnoty. Posouzení povahy hrozících škod není exaktně kontrolovatelné, jejich vznik a rozsah se pohybuje jen v rovině pravděpodobných tendencí a vyžaduje vážení řady skutečností nebo souvislostí - např. zájmů jednotlivých dotčených subjektů, dopady z hlediska veřejných financí, vnitropolitické a zahraničněpolitické souvislosti. [...] Právě s ohledem na tyto souvislosti je posouzení uvedených okolností svěřeno v první řadě vládě, jejíž žádostí je vyhlášení stavu legislativní nouze podmíněno, protože lze předpokládat, že právě vláda je s ohledem na svoji působnost a rozsah kompetencí nejvhodnějším orgánem pro to, aby dokázala dostatečným způsobem a v relativně krátkém období vyhodnotit závažnost určitých okolností, a to i při případném omezeném rozsahu informací, a na jejich základě posoudit důvodnost urychleného projednání určitého návrhu zákona ve stavu legislativní nouze.*“ (náleží sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 82; shodně rovněž např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 112).

Z důkazů předložených vládou v části II. tohoto vyjádření je tedy zřejmé, že materiální podmínky pro projednání novely pandemického zákona ve stavu legislativní nouze stanovené JŘPS i judikaturou byly v případě novely pandemického zákona naplněny.

Ve vztahu k druhé okolnosti odůvodňující ústavně konformní vyhlášení konkrétního stavu legislativní nouze, tedy **existenci širokého konsensu** v Poslanecké sněmovně, pak vláda konstatuje, že z údajů uvedených na internetových stránkách Poslanecké sněmovny vyplývá, že před projednáním pořadu schůze Poslanecké sněmovny, na níž byl předmětný návrh zákona projednán, „**potvrdilo trvání stavu legislativní nouze**“ 81 ze 138 přítomných poslanců souhlas s trváním stavu legislativní

nouze ve smyslu § 99 odst. 5 JŘPS (hlasování č. 4, 8. schůze Poslanecké sněmovny, 1. února 2022)¹⁴.

I přesto, že si je vláda vědoma požadavku Ústavního soudu na existenci **široké shody** na stavu legislativní nouze, jež podle judikatury Ústavního soudu značí „alespoň taková většina, která je srovnatelná s většinou vyžadovanou k přijetí ústavního zákona“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 80), má vláda za to, že byť v uvedeném procedurálním hlasování nebylo dosaženo třipětinové většiny všech poslanců, **k široké (takřka 3/5) shodě přítomných poslanců došlo**¹⁵.

K výše uvedenému pak vláda ještě připomíná, že podle novější judikatury Ústavního soudu nelze závěry obsažené ve výše uvedeném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 chápat tak, že konstruuji „schvalovací proceduru v režimu legislativní nouze jako postup protiústavní, nýbrž zdůrazňují celkový kontext projednávání napadené předlohy. **Derogační pravomoc Ústavního soudu nenastupuje automaticky (objektivně) při jakýchkoliv pochybnostech o důvodnosti stavu legislativní nouze, nýbrž toliko za situace, kdy je materiálně dotčeno jádro demokratické parlamentní diskuse, což lze posuzovat toliko v relaci k postojům samotných aktérů parlamentní (sněmovní) rozpravy.**“ (nález Ústavního soudu ze dne 15. května 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 36; zvýrazněno vládou).

Vrcholící pandemii onemocnění COVID-19 a s ní spojené zásadní ohrožení zdraví a života osob na celém území státu, včetně důvodné obavy ze zhoršení situace, nebude-li řešena adekvátními nástroji, proto vláda považuje za mimořádnou okolnost, tedy legitimní důvod pro aplikaci institutu zkráceného jednání.

Lze proto shrnout, že zájem na urychleném přijetí právní úpravy, která umožňuje zachovat praxi i soudy aprobované mechanismy řešení epidemie nemoci COVID-19, lze považovat za natolik významný, že svou vahou kompenzuje zkrácení doby projednávání návrhu novely pandemického zákona v obou komorách Parlamentu. Tento závěr lze přitom opřít rovněž o skutečnost, že již v dřívější době Ústavní soud takto obdobně krátké legislativní procesy aproboval (viz např. Pl. ÚS 17/11, kdy lhůta pro projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně činila 3 dny a v Senátu 9 dnů).

Dle názoru vlády rovněž nelze akceptovat argument navrhovatelů, že přijetí uvedeného návrhu zákona nebylo nutné, neboť nouzový stav přináší pro vládu dostatečné nástroje.

V prvé řadě lze konstatovat, že nouzový stav by měl být vyhlášen jen na nezbytně dlouhou dobu při nejvyšší míře ohrožení veřejného zdraví¹⁶, a nikoliv po celou dobu trvání pandemie. Rovněž je třeba

¹⁴ Viz <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/008schuz/s008063.htm#h4>.

¹⁵ 81 ze 138 (necelé 3/5) poslanců byla pro návrh; necelá 1/7 poslanců (20) byla proti návrhu.

¹⁶ Recentní judikatura ÚS, NSS i správních soudů se shoduje v tom, že vhodným indikátorem pro posouzení míry ohrožení veřejné zdraví je především počet hospitalizovaných osob, resp. schopnost zdravotnického systému poskytovat adekvátní péči. V době přijímání novely pandemického zákona byl zdravotnický systém kapacitně schopen poskytovat neodkladnou péči o pacienty s COVID-19, byť počet nakažených osob dosahoval historických maxim. Tato situace byla způsobena výraznou odlišností mutací SARS-CoV-delta/omikron.

zdůraznit, že v době projednávání (schvalování) návrhu novely pandemického zákona neexistoval politický konsensus na dalším vyhlášení nouzových stavů, a proto bylo těžko možné předjímat případný kladný postoj Poslanecké sněmovny k další žádosti o vyhlášení nouzového stavu v souvislosti s řešením epidemie COVID-19.

Vláda též nesouhlasí s tvrzením navrhovatelů, že dostatečné nástroje obsahuje i zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, neboť jak potvrdila soudní praxe, aplikace tohoto zákona je limitovaná, a to především z hlediska možného omezení práv a svobod, které by mělo zabránit šíření epidemie. Pandemický zákon naopak zajišťuje adekvátní nástroje pro řešení pandemie, aniž by musel být opakovaně prodlužován nouzový.

Ad b) Ústavní konformita průběhu legislativního procesu v Poslanecké sněmovně

Obecně

Vláda v první řadě považuje za nutné zdůraznit, že se, mimo jiné s ohledem na princip dělby moci, autonomie parlamentu a svobodného výkonu mandátu všech jeho členů, necítí být povolána k tomu, aby hodnotila jednotlivosti procesu schvalování novely pandemického zákona a jejich dopady na jeho ústavnost. Autoritativní výklad může podat pouze Ústavní soud.

K poskytnutí stanoviska v dané otázce pro účely řízení před Ústavním soudem je dle názoru vlády povolán Parlament, respektive jeho obě komory jako hlavní účastníci řízení, a z nich především Poslanecká sněmovna. Vláda tak z pozice vedlejšího účastníka řízení, který není vybaven pravomocemi ovlivňovat průběh legislativního procesu v Parlamentu, může poskytnout toliko základní vyjádření shrnující její pohled na věc z pozice vnějšího pozorovatele/navrhovatele napadené právní normy.

Vláda vychází především z Ústavním soudem neustále opakovaného apelu, že tento je orgánem ochrany ústavnosti, nikoliv zákonosti.

Jak již bylo uvedeno výše, zrušení zákona z důvodu vad legislativního procesu může přicházet do úvahy ve dvou případech, (i) při porušení některé normy zakotvené přímo v Ústavě nebo (ii) pokud by v důsledku JŘPS nebo v důsledku svévolného postupu při projednávání návrhu došlo k porušení některého ústavního práva, principu či hodnoty. V tomto druhém případě Ústavní soud zvažuje intenzitu omezení práva a také to, v jaké fázi zákonodárského procesu k tomuto omezení došlo a zda jeho případné negativní důsledky nebyly zmírněny v jeho předchozích nebo následujících fázích (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/14).

Z konstantní judikatury Ústavního soudu též vyplývá, že by předmětem přezkumu legislativního procesu, jenž činí Ústavní soud, neměla být zákonost či dokonce „pouhá“ vhodnost zvoleného legislativního procesu, nýbrž jeho soulad s požadavky plynoucími z ústavního pořádku, tedy, mimo jiné, jak navrhovatelé upozorňují, rovněž s požadavkem, podle něhož musí zákonodárská procedura

„umožnit reálné posouzení a projednání předlohy parlamentem (a to zejména parlamentní opozicí)“ (nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, část X/a).

Míru naplnění tohoto požadavku je však dle názoru vlády nezbytné poměřovat s intenzitou důvodů předložení zákonné předlohy, jež naopak svědčí urychlenému projednání návrhu zákona (srov. analogicky Pl. ÚS 28/13, bod 51).

Pokud jde o námitky navrhovatelů týkající se porušení práv opozičních poslanců, vláda má za to, že žádné ústavně garantované právo žádného konkrétního člena Parlamentu nebylo v průběhu schvalování novely pandemického zákona porušeno. Dle přesvědčení vlády navrhovateli namítaná pochybení (došlo k přerušení řečníka, že k hlasování o povolení jednání i po 19. hodině došlo až po 20. hodině a že nedošlo k opětovnému potvrzení stavu legislativní nouze) **nepředstavují sama o sobě, a to ani kumulativně, zásadní, resp. ústavně relevantní porušení Ústavy ani žádného ústavního principu či hodnoty.**

K rozsahu parlamentního diskurzu

Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (bod 107) mj. uvedl: **„Možnost konfrontace postojů na parlamentní půdě je současně zárukou svobodné soutěže politických sil, tedy jednoho ze základních komponentů demokratického státu, jenž nachází své výslovné vyjádření v čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny. Tyto ústavní principy chrání pouze samotnou možnost parlamentní diskuse, nikoliv možnost reálně ovlivnit výsledek konečného hlasování. Princip většinového rozhodování tím není nijak dotčen. Lze naopak zdůraznit, že tím dochází k reálnému naplnění jeho neoddělitelného komponentu, kterým je povinnost většiny dbát ochrany menšin při přijímání politických rozhodnutí (čl. 6 Ústavy). V případě zákonodárné procedury se tato ochrana vztahuje na postavení parlamentní opozice.“** (zvýrazněno vládou)

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (bod 75) Ústavní soud též uvedl, že „za náležitý lze považovat jen takový legislativní proces, který umožňuje **racionální diskurs, slyšení stran a otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, podpořených možností aktivní participace účastníků v jeho průběhu** (srov. lapidární, avšak pregnantní citát: „The principle underlying parliamentary procedure is that the minority should have its say and the majority should have its way“ – Laundry, P. *Parliaments in the Modern World*, Aldershot 1989, s. 95).“ (zvýrazněno vládou)

Z části III.3. tohoto vyjádření vyplývá, že novela pandemického zákona byla Parlamentem projednávána ve zkráceném projednání ve dnech 20. ledna až 18. února 2022 (30 dnů), a to i s opětovným projednáním Poslaneckou sněmovnou po vrácení návrhu Senátem.

V souvislosti s výše uvedeným časovým údajem (30 dnů) pak vláda připomíná dikci bodu 108 recentního nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21, ve kterém Ústavní soud konstatoval, že lhůta 12-ti dní na projednání podstatně rozsáhlejší předlohy (pandemického zákona) „nelze považovat bez dalšího

za absolutně nedostatečnou, neboť sama o sobě nevylučuje, aby v ní byl návrh poslanci a senátory dostatečně nastudován, věcně posouzen a prodiskutován, včetně oponentních názorů.“

S ohledem na výše uvedené (zejména na časovou tíseň spojenou s reálnou hrozbou nedostatku vhodných právních nástrojů ke zvládnání pandemie) nepovažuje vláda dobu 30 dnů pro projednání návrhu novely pandemického zákona za problematickou z hlediska ústavnosti nebo dokonce protiústavní.

Z veřejně dostupných zdrojů¹⁷ je též zjevné, že Poslanecká sněmovna i Senát se návrhem zákona zabývaly jak věcně, tak co do požadavku na jeho zkrácené projednání. Návrh byl předložen výborům obou komor zastoupeným i příslušníky opozice, k oběma těmto rovinám byly vedeny diskuse, v nichž zaznívaly i velmi kritické názory týkající se jak obsahu, tak i způsobu projednání návrhu novely pandemického zákona.

V neposlední řadě vláda zmiňuje fakt, že pro většinu navrhovatelů (30 z celkového počtu 57) nepředstavovala projednávaná problematika žádné novum, neboť vykonávali mandát poslance, případně i člena vlády, i v 8. volebním období (2017 až 2021), a měli tedy příležitost se s právní regulací obsaženou v pandemickém zákoně podrobně seznámit, a ovlivnit jeho výslednou podobu, již v době jeho schvalování.

S odkazem na stenozáznam z jednání 8. schůze Poslanecké sněmovny, která probíhala ve dne 1. a 2. února 2022¹⁸, pak vláda konstatuje, že v případě novely pandemického zákona, ač byla projednána ve stavu legislativní nouze a pomocí zkráceného jednání, nebylo opozici během projednávání jakkoliv upřeno uplatnění konkurenčních názorů, vedení racionálního diskursu, projednání jejich pozměňovacích návrhů, ani právo obstrukce¹⁹. O tom svědčí i délka rozpravy, která probíhala od 13:04 do 19:26 hod. a pokračovala od 21:26 do 22:03 hod.

Ještě širší prostor k uplatnění konkurenčních názorů, resp. k využití práva obstrukce, uplatnila opozice (resp. většina navrhovatelů a zejména poslanec Tomio Okamura) při hlasování o návrhu novely pandemického zákona ve znění postoupeném Senátem, které probíhalo na 9. schůzi Poslanecké sněmovny ve dnech 15. a 16. února 2022. O tom svědčí i délka rozpravy, která dne 15. února 2022 probíhala od 14:10 do 19:53 hod. a pokračovala od 20:03 do 20:23 hod. a dále pak byla vedena od 22:23 do 22:27 hod. a od 23:17 do 23:19 hod. Rozprava pak pokračovala od 1:18 do 8:00 hod 16. února 2022 a následně pokračovala od 20:40 do 3:30 hod 17. února 2022. Dne 18. února 2022 bylo o návrhu hlasováno.

¹⁷ Internetové stránky Poslanecké sněmovny a Senátu.

¹⁸ Dostupné na: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/008schuz/index.htm>

¹⁹ Tomio Okamura : „Já jsem rád, že mi pomáháte s obstrukcemi, klidně mluvíte. Já jsem rád, že mi pomáháte s obstrukcemi, já jsem si potřeboval na minutku vydechnout, takže v pořádku. (Smích v plénu.) Takže už jsem se nadechl, ale děkuji za delší odpověď.“. Viz stenozáznam 3. čtení. Dostupný na: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/009schuz/s009031.htm>

Celkově má vláda vzhledem k výše uvedenému za to, že v průběhu projednávání a schvalování novely pandemického zákona nebyl žádný člen Parlamentu vyřazen z tohoto procesu, nebyl zbaven práva se k návrhu zákona vyjádřit, vznést své vlastní návrhy, ať už pozměňovací nebo procedurální, ani nebyl vyřazen z možnosti o návrhu hlasovat. Zákonodárný proces tak splnil svou funkci, kterou je reálné posouzení a projednání předloženého návrhu zákona parlamentem. Vláda tedy nevidí námitky navrhovatele jako odůvodněné a v žádném případě nesouhlasí s tím, že by v průběhu projednávání novely pandemického zákona došlo k pochybení, které by zakládalo protiústavnost tohoto zákona jako celku.

Ad b (i) K neexistenci formálního potvrzení trvání stavu legislativní nouze po vrácení návrhu novely pandemického zákona Senátem

Navrhovatelé namítají, že ve smyslu § 97 odst. 3 JŘPS²⁰ měl být návrh novely pandemického zákona zamítnutý Senátem předložen k novému hlasování poslancům nejdříve za 10 dnů od jeho doručení poslancům, nebo mělo dojít k opětovnému potvrzení stavu legislativní nouze. Navrhovatelé dále uvádí, že na nutnost potvrzení stavu legislativní nouze upozornil výslovně poslanec Radek Vondráček ve svém vystoupení na jednání sněmovny dne 16. února 2022²¹, přičemž o jeho návrhu na zrušení stavu legislativní nouze nebylo hlasováno.

Z veřejně dostupných zdrojů vyplývá, že, byl předložen poslancům jako tisk 127/2 dne 11. února 2022. Projednán byl ve dnech 16. a 17. února 2022. Dne 18. února 2022 bylo o návrhu hlasováno (viz část III.3. tohoto vyjádření).

Z uvedeného je zřejmé, že k dodržení 10-ti denní lhůty stanovené v § 97 odst. 3 JŘPS skutečně nedošlo. **Vláda nicméně upozorňuje na dikci § 99 odst. 9 JŘPS, který stanoví: „Ustanovení § 53 a ustanovení o lhůtě deseti dnů uvedené v § 97 odst. 3 a 4 a § 98 odst. 2 se neužijí.“**

Skutečnost, že nedošlo k opětovnému potvrzení stavu legislativní nouze Poslaneckou sněmovnou, vláda též nepovažuje za protizákonný/protiústavní postup, neboť nevyplývá ani z dikce JŘPS, ani není založen ustálenou parlamentních zvyklostí.

Vláda naopak zdůrazňuje, že **hlasování, které proběhlo před projednáním pořadu schůze Poslanecké sněmovny, na niž byl návrh novely pandemického zákona projednán, „potvrdilo trvání stavu legislativní nouze“, když 81 ze 138 přítomných poslanců vyslovilo souhlas s trváním stavu legislativní nouze ve smyslu § 99 odst. 5 JŘPS** (hlasování č. 4, 8. schůze Poslanecké sněmovny, 18. února 2022)²² (viz též bod IV.1. tohoto vyjádření). Vůle Sněmovny tedy byla zřejmá.

²⁰ „Jestliže Senát návrh zákona usnesením zamítne, předseda jej na nejbližší schůzi, nejdříve však za deset dnů od doručení usnesení poslancům předloží Sněmovně, aby o něm hlasovala znovu. Návrh zákona je přijat, schválí-li jej Sněmovna nadpoloviční většinou všech poslanců.“

²¹ Dostupné na: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/009schuz/s009111.htm#r8>

²² Viz <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/008schuz/s008063.htm#h4>

Požadavek na opětovné potvrzení stavu legislativní nouze Poslaneckou sněmovnou poté, co byl návrh novely pandemického zákona zamítnut Senátem a postoupen zpět Poslanecké sněmovně, proto vláda považuje za projev přepjatého formalismu, a to nejenom s ohledem na výše uvedené, ale i na skutečnost, že návrh zákona nebyl Senátem vrácen s pozměňovacími návrhy, ale byl zamítnut – a tedy je hlasováno pouze o jediné verzi návrhu zákona, a to o té, kterou již Poslanecká sněmovna jednou schválila.

Ostatně těžiště legislativního procesu, jak vyjádřil Ústavní soud např. ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, spočívá v projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně ve výborech, případně ve druhém čtení. Tam probíhá zásadní část legislativní práce, protože ve výborech je návrh zákona projednáván podrobně, ze všech hledisek. Pro jednotlivého poslance může být dále důležité druhé čtení, kde může předkládat vlastní pozměňovací návrhy k návrhu zákona.

Vláda nadto upozorňuje, že ze stenografického záznamu vystoupení poslance Radka Vondráčka na jednání 9. schůze Poslanecké sněmovny dne 16. února 2022²³ vyplývá, že orgány sněmovny se otázkou potřebnosti opakovaného formálního potvrzení stavu legislativní nouze zabývaly: „*Poté, co jednalo grémium, jsem se dozvěděl, že je zde stanovisko legislativy, že jestliže jsme vyhlásili stav nouze na minulé schůzi někdy v lednu, tak je to dostačující a víc se tím nebudeme zaobírat.*“. Vláda uvedeným stanoviskem nedisponuje, s jeho prezentovaným závěrem však souhlasí.

Nadto je třeba poznamenat, že z čistě matematického hlediska disponovala vládní koalice po celou dobu projednávání novely pandemického zákona potřebnou nadpoloviční většinou všech poslanců, jak ostatně dokazuje i závěrečné hlasování (hlasování č. 4, 8. schůze Poslanecké sněmovny, 18. února 2022; 104 poslanci pro).

Skutečnost, že nedošlo k hlasování o návrhu poslance Radka Vondráčka („*Navrhuj tedy, abychom hlasovali o zrušení stavu legislativní nouze.*“)²³, považuje vláda za porušení práv poslance Vondráčka, nicméně podotýká, že zjevně nešlo o záměrné jednání předsedajících schůze, ale za důsledek obstrukčního jednání opozice a z něj vyplývajícího chaotického a emotivního průběhu 9. schůze Poslanecké sněmovny ve dnech 16. a 17. února 2022 (viz stenozáznam schůze).

Ad b (ii) K přerušení vystoupení poslance Tomia Okamury

Navrhovatelé ve svém návrhu uvádějí: „*Na jednání 15.2.2022 bylo odhlasováno prodloužení jednání i s možností hlasování po 21. hodině. Toto rozhodnutí bylo dosaženo proradným jednáním předsedajícího místopředsedy Jana Skopecčka z vládní ODS. Ten v 19:53 h přerušil projev opozičního poslance a předsedy SPD Tomia Okamury s tím, že v jednacím sále se nenachází žádný člen vlády. Je pravdou, že je přijato procesní usnesení, že by vláda měla být zastoupena na jednání sněmovny. Ovšem Tomio Okamura o toto přerušení nežádal.*“.

K uvedenému vláda především odkazuje na závěry vyplývající z konstantní judikatury Ústavního soudu (srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06 a sp. zn. Pl. ÚS 21/14), s nimiž se plně ztotožňuje:

²³ Dostupné na: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/009schuz/s009118.htm#r1>

„Ústavní soud proto musel posoudit i další okolnosti případu, aby nebyla jeho role omezena pouze na přezkum stovek procedurálních pochybení obou sněmoven a jejich řídicích orgánů, aniž to mělo jakýkoli dopad na posouzení materiální ústavnosti právního řádu. Pokud by Ústavní soud začal takto odůvodněným návrhům na zrušení zákona vyhovovat pouze z uvedených procedurálních důvodů na pomezí ústavního pořádku a reglementového práva, vytvořil by se stav značné právní nejistoty zejména tam, kde by jinak napadenému zákonu nebylo z hlediska obsahového možno nic vytknout.“ (zvýrazněno vládou).

K navrhovateli popsanému jednání předsedajícího schůze (přerušení řečníka) proto vláda toliko podotýká, že k němu došlo ve chvíli, kdy Tomio Okamura hovořil již více než 5 hodin (od 14:10)²⁴, a že uvedeným jednáním místopředsedy Skopecčka nebyl porušen ani JŘPS, ani žádné autonomní usnesení Poslanecké sněmovny.

Nadto vláda upozorňuje, že ze stenozáznamu jednání je zřejmé, že předsedající (místopředseda Jan Skopecček) přerušil řečníka (Tomia Okamuru) na základě upozornění předsedy poslaneckého klubu SPD Radima Fialy: *„Pane předsedo, já vás na chvíli přeruším. Upozorňuje mě na to váš předseda vašeho poslaneckého klubu SPD. V Poslanecké sněmovně se nenachází v sále žádný z ministrů. Pokud se pletu, tak mě opravte - rozhlížím se. Není tomu tak. Vyhlásím přestávku na deset minut do 20.03 hodin a poté se tady znovu setkáme. Věřím, že s dalšími ministry. (Potlesk poslanců SPD.) Ještě jednou: 20.03 budeme pokračovat.“*

Z uvedeného je zjevné, že přerušení schůze tedy nebylo „dosaženo proradným jednáním předsedajícího místopředsedy Jana Skopecčka z vládní ODS“ ani nešlo „o předem domluvené jednání“, ale naopak bylo projevem respektu k procesnímu usnesení (které v souladu s § 55 JŘPS požaduje, aby vláda byla zastoupena na jednání sněmovny), na jehož nedodržení upozornil opoziční poslanec.

Ad b (iii) K časové souslednosti přijímání procesního usnesení o schválení jednání a hlasování po 21. hodině

Navrhovatelé předně namítají, že procedurální návrh, aby o se o zákonu hlasovalo i po 19., 21. i 24. hodině, „nebyl načten na mikrofon žádným z navrhujících předsedů klubů“ a že „povolení jednání po 19 hodině, když již bylo po 20. hodině“, bylo evidentně retroaktivní.

Ze stenozáznamu 9. schůze Poslanecké sněmovny²⁴ předně vyplývá, že předsedající poslanec Jan Skopecček, po skončení 10-ti minutové přestávky (viz výše) ve 20:03 hod. uvedl: *„Také konstatuji, že tu mám písemný procedurální návrh podepsaný pěti předsedy poslaneckých klubů. Dovolím si ho přečíst. Jménem poslaneckých klubů ODS, KDU-ČSL, TOP 09, STAN a Piráti navrhuji, aby Poslanecká sněmovna jednala a meritorně i procedurálně hlasovala o všech návrzích dnes*

²⁴ Viz stenozáznam: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/009schuz/s009002.htm#r1>

po 19. hodině, po 21. hodině i po 24. hodině. Je to na základě § 53, odst. 1 našeho jednacího řádu. Protože to je procedurální návrh, tak ho budu muset dát hlasovat okamžitě. (Protesty z řad opozičních poslanců.)“.

Vláda v prvé řadě připomíná, že navrhovatelé popsané jednání bezprostředně časově navazuje na situaci popsanou výše [ad b (ii)], tedy okamžik, kdy byl předsedajícím schůze přerušeno více než pětihodinové obstrukční vystoupení poslance Okamury.

Vláda proto v postupu předsedajícího schůze neshledává žádné pochybení, které by představovalo porušení JŘPS nebo dokonce dosahovalo ústavněprávní relevance. Vláda naopak konstatuje, že předmětný procesní návrh, jakož i hlasování o něm, splnily veškerá kritéria obsažená v § 53 odst. 1 JŘPS²⁵.

IV.4. Dílčí závěr k ústavnosti legislativního procesu

S ohledem na vše výše uvedené vláda konstatuje, že neshledala v procesu přijímání novely pandemického zákona žádná pochybení, která by odůvodňovala závěr o jeho neústavnosti, a uzavírá, že **legislativní proces přijetí novely pandemického zákona nebyl protiústavní a splňoval všechna kritéria kladená na zákonodárnou moc ústavním pořádkem i judikaturou Ústavního soudu.**

Derogaci novely pandemického zákona z důvodu vadné legislativní procedury by proto vláda považovala nejenom za popření vůle většiny poslanců, ale i krok neodůvodnitelný jak z pohledu materiálního nazírání práva, tak i z pohledu zdravého rozumu. Případná derogace novely pandemického zákona by totiž ve svém důsledku vedla k faktickému pozbytí účinnosti pandemického zákona, jakožto zákonné opory pro vydávání podstatné části mimořádných opatření vydávaných Ministerstvem zdravotnictví za účelem boje s pandemií onemocnění COVID-19.

V případě, že by Ústavní soud přesto přistoupil ke zrušení novely pandemického zákona jako celku z důvodu ústavně vadného legislativního procesu navrhuje vláda, aby Ústavní soud odložil vykonatelnost takového případného derogačního nálezu k datu ukončení platnosti pandemického zákona, ve znění zákona č. 94/2021 Sb. (tj. k okamžiku uplynutí dne 30. listopadu 2022).

Vláda též veřejně deklaruje svoji připravenost předložit případně zrušená ustanovení novely pandemického zákona znovu do legislativního procesu. V této souvislosti vláda připomíná závěr vyplývající z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (bod 45): „Ústavní soud posoudí i další okolnosti projednávané věci, pokud by formální zrušení právní úpravy znamenalo nebezpečí opětovného přijetí totožné úpravy pouze s tím, že budou dodrženy všechny aspekty zákonodárného procesu. V takovém

²⁵ „Sněmovna zahajuje své denní jednání nejdříve v 9 hodin a končí nejpozději ve 21 hodin. Hlasování o návrzích zákonů, o pozměňovacích návrzích k nim a o mezinárodních smlouvách vyžadujících souhlas Parlamentu a o změně této doby pro hlasování, lze zahájit nejpozději do 19 hodin. Na návrh nejméně jedné pětiny všech poslanců, případně dvou poslaneckých klubů se může Sněmovna usnést jinak.“.

případě formální a procedurální aspekty přezkumu ustupují z hlediska principu proporcionality požadavkům materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti.“

V souvislosti s uvedeným pak vláda též připomíná závěry vyplývající z odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/14: *„Hodnota právní jistoty je při výše naznačeném vážení nezbytnosti derogace zákona na straně jedné a nepřistoupení k derogaci na straně druhé přítomna na obou stranách. Na straně jedné je dotčena v případě, kdy je zákon přijat způsobem odporujícím pravidlům jednacího řádu Poslanecké sněmovny, na straně druhé však může být dotčena právě též derogací takto přijatého zákona.“* (bod 160); *„Ústavní soud tak musel posoudit, zda je možné dát z hlediska principu proporcionality přednost před derogací předpisu "požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti", resp. též posoudit "možné dopady na soukromé osoby z hlediska respektu k principu právní jistoty a dobré víry v platnost práva" (bod 144); „Zároveň však Ústavní soud musel zvážit, zda by případná derogace napadeného zákona nebyla v rozporu s hodnotami materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti (čl. 1 odst. 1, čl. 83 Ústavy), přičemž došel k závěru, že ochrana uvedených hodnot v nyní posuzovaném případě převládá nad zájmem na derogaci napadeného zákona, jak je vyloženo výše v bodech 142-164.“* (bod 166).

V. K návrhu na zrušení jednotlivých ustanovení novely pandemického zákona

V.1. Vysvětlení nezbytnosti napadené právní úpravy

Vláda považuje za nesporné, že pandemický zákon se stal efektivní zákonnou oporou pro vydávání podstatné části mimořádných opatření vydávaných Ministerstvem zdravotnictví za účelem boje s pandemií onemocnění COVID-19. Účinnost podstatné části pandemického zákona, konkrétně § 1 až 8, však byla zákonodárcem omezena do konce února 2022.

Vláda připomíná, že již v průběhu podzimu 2021, s ohledem na nepříznivý globální vývoj výskytu onemocnění COVID-19, se zvláštním přihlédnutím k aktuální situaci²⁶ a predikci jejího vývoje na území střední Evropy, resp. přímo České republiky²⁷, a v návaznosti na poznatky a zkušenosti z průběhu pandemie onemocnění COVID-19 v zimě a na jaře roku 2021, bylo možno důvodně očekávat, že onemocnění COVID-19 bude i nadále představovat vážnou hrozbu pro veřejné zdraví, a to zejména s ohledem na rychlost jeho šíření a možný výskyt nových nebezpečných variant, které mohou být příp. rezistentnější k očkování a které mohou být příčinou dalších vln výskytu onemocnění COVID-19.

²⁶ Vysoké riziko pro veřejné zdraví představovala vlna onemocnění způsobená variantou delta, která vedla k přijímání specifických protiepidemických opatření k zabránění šíření onemocnění v populaci a minimalizaci dopadů na veřejné zdraví napříč Evropou.

²⁷ Která se následně potvrdila.

Uvedené se ostatně potvrdilo již v průběhu projednávání novely pandemického zákona v Parlamentu, kdy v České republice vrcholila vlna pandemie způsobená variantou omikron²⁸, která celosvětově i nadále způsobuje masivní šíření onemocnění COVID-19, a s tím spojené přijímání specifických protiepidemických opatření k zabránění šíření onemocnění v populaci a minimalizaci dopadů na veřejné zdraví (např. tzv. lockdowny, či ustupování od akceptace negativních výsledků RT-PCR testů či antigenních testů jako podmínky pro výkon určitých činností, popř. jako podmínky pro vstup do některých prostor).

V souvislosti s výše uvedeným je tak nutné mít stále připraveny všechny dostupné mechanismy připravenosti a reakce k nastavení efektivních protiepidemických opatření v případě výskytu nových rizikových variant, které budou představovat vážnou hrozbu pro veřejné zdraví. Z podstaty věci se jedná o regulaci činností/oblastí, kde dochází k vyšší kumulaci osob na jednom místě v jeden čas, což je obecně vzhledem k cestě přenosu viru SARS-CoV-2 považováno z epidemiologického pohledu za rizikové, zejména pokud se jedná o činnosti provozované ve vnitřních prostorách, kde je obecně míra rizika vyšší než v prostředí venkovním. Z výše uvedených důvodů musí být v těchto oblastech přijímána taková opatření, která dostatečně reflektují míru rizika odpovídající charakteru dané činnosti nebo oblasti lidského života a která orgánu ochrany veřejného zdraví umožňuje pandemický zákon. **Základním principem přijímaných opatření je snaha o zabránění šíření onemocnění a s tím související minimalizace případných škod a ztrát, zejména na životech a zdraví fyzických osob.**

Dalším podstatným důvodem pro přeložení novely pandemického zákona byla potřeba reagovat na poznatky plynoucí z aplikační praxe pandemického zákona a relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu, neboť v době, kdy návrh pandemického zákona procházel legislativním procesem, nebylo z logických důvodů možné předvídat celou šíři opatření, která budou pro boj s onemocněním COVID-19 vhodná, nezbytná a účinná.

Vláda v souvislosti s uvedeným připomíná, že ona sama i Ministerstvo zdravotnictví měly v době tvorby pandemického zákona za to, že § 69 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“), lze aplikovat podstatně šířeji a plošně, než jak následně upřesnila judikatura správních soudů, zejména pak Nejvyššího správního soudu. Z tohoto důvodu nebyla v pandemickém zákoně některá z těchto mimořádných opatření zakotvena, což však v praxi způsobovalo značné obtíže, které vedly až ke zrušení některých, podle názoru Ministerstva zdravotnictví pro zvládnání pandemie COVID-19 stěžejních, opatření ze strany správních soudů (například se jednalo o možnost

²⁸ **Varianta omikron** je, stejně jako varianta delta řazena mezi „variant of concern“ (VOC), tedy mezi varianty, u kterých existují jasné důkazy, že vlastnosti této varianty mohou negativně ovlivnit vývoj pandemie a mohou tak představovat větší zdravotní riziko. Mezi tyto vlastnosti se řadí zejména vyšší nakažlivost či vyšší virová nálož, které mohou vést ke zrychlení šíření viru v populaci. Tato varianta byla poprvé detekována ve vzorcích odebraných 11. listopadu 2021 v Botswaně a 14. listopadu 2021 v Jihoafrické republice (JAR). Dne 26. listopadu 2021 byla označena za variantu vzbuzující obavy (VOC). Varianta omikron vzbuzuje vážné obavy, že může být spojena se snadnějším přenosem, tedy vyšší transmisibilitou, významným snížením účinnosti vakcíny a zvýšeným rizikem reinfekcí. Vzhledem k jejímu potenciálu uniknout imunitě („immune escape“) a potenciálně snadnějšímu přenosu (ve srovnání s delta variantou), je pravděpodobnost jejího zavlečení a komunitního šíření ve společenství zemí EU/EHP, posuzována jako VYSOKÁ. V situaci, kdy EU/EHP masivně dominuje varianta delta, dopad způsobený zavlečením a dalším šířením varianty omikron, by mohl být VELMI VYSOKÝ. Závěrem je možno konstatovat, že celková úroveň rizika pro EU/EHP spojená s variantou omikron viru SARS-CoV-2 je hodnocena jako VYSOKÁ až VELMI VYSOKÁ.

omezit provoz provozoven stravovacích či ubytovacích služeb či pro něj stanovit podmínky, aniž by toto opatření bylo vázáno na existenci konkrétních osob podezřelých z nákazy či konkrétního ohniska nákazy, dále se jednalo o možnost regulovat provoz vnitřních a vnějších sportovišť, kulturních, společenských a jiných obdobných akcí a v neposlední řadě pak jde o možnost regulovat provoz škol, školských a dalších typově obdobných zařízení a stanovit povinnost podrobit se testování na přítomnost viru SARS-CoV-2).

Vláda, vědoma si všech výše uvedených skutečností, proto dospěla k závěru, že je nanejvýš žádoucí zrušit omezenou platnost esenciálních částí pandemického zákona a reagovat na poznatky plynoucí z aplikační praxe a relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu, a předložila proto návrh novely pandemického zákona Parlamentu s žádostí o jeho projednání ve zkráceném jednání.

Vládou navržená právní úprava tedy reflektovala zejména potřebu (i) zajištění adekvátních mechanismů pro přijetí cílených a účinných protiepidemických opatření v rozsahu potřebném pro komplexní a efektivní řízení epidemie prostřednictvím omezujících, organizačních či režimových opatření, jejichž základním cílem je minimalizace rizika přenosu nákazy a dopadů na veřejné zdraví, (ii) adekvátně upravit a doplnit výčet skutkových podstat přestupků, kterých se mohou fyzické či právnické osoby dopustit, pokud podle nařízených mimořádných opatření nepostupují a (iii) zohlednit reálnou potřebu Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra vydávat v rámci jejich působnosti založené § 83 zákona o ochraně veřejného zdraví mimořádná opatření podle pandemického zákona²⁹.

V.2. K návrhu na zrušení § 8a

Navrhovatelé namítají, že ustanovení § 8a pandemického zákona „*[p]orušuje a dotýká se osobní svobody (čl. 8 Listiny) i svobody pohybu a pobytu (čl. 14 Listiny) ve spojení se zásadou, že nikdo není povinen činit to, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Listiny).*“ Navrhovatelé též namítají, že: „*[z]ákonná úprava je stručná a přenáší významné omezení ústavních práv lidí na pouhou vyhlášku ministerstva zdravotnictví*“ a že: „*[z]avedení tohoto způsobu do práva v okamžiku, kdy epidemie ustupuje, ztrácí materiální opodstatněnost.*“

Námítku „materiální neopodstatněnosti“ novely pandemického zákona vláda dostatečně vyvrátila v předchozích částech tohoto vyjádření; vyvrací ji též aktuální celosvětová data o průběhu epidemie nemoci COVID-19³⁰.

K dalším námitkám vláda uvádí, že praxe prokázala³¹, že vzhledem k vysokému počtu nařizovaných karanténních opatření a izolací, jenž může dosahovat až tisíců případů denně, je naprosto

²⁹ Za účelem zachování plné schopnosti těchto ministerstev primárně zajišťovat bezpečnost České republiky bylo nezbytné zabezpečit zvláštní způsob a míru ochrany veřejného zdraví před onemocněním covid-19 v jejich působnosti, přičemž jiné správní orgány specifické požadavky těchto ministerstev na obsah mimořádných opatření nemusí vhodně a včas reflektovat.

³⁰ Dostupná např. na: <https://covid19.who.int/>

³¹ Dosavadní možnosti rozhodování a doručování častokrát překračovaly materiální i personální kapacity orgánů ochrany veřejného zdraví a doručování bylo značně zdlouhavé a komplikované (často k doručení došlo až po uplynutí lhůty pro izolaci či karanténu), což se jeví jako nepřijatelná situace, a to jak z pohledu ochrany veřejného zdraví, tak i z pohledu adresátů.

nemyslitelné, aby karanténní opatření a izolace byly nařizovány ve správním řízení vedeném podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Žádný správní orgán není schopen takové množství rozhodnutí vydat. Z judikatury ke stávajícímu znění zákona přitom plyne, že od postupu při nařizování karanténního opatření nebo izolace se nelze bez speciální zákonné úpravy odchýlit. Například podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, čj. 10 As 229/2021-31, publikovaného pod č. 4246/2021 Sb. NSS, platí, že „[k]rajská hygienická stanice musí o protiepidemických opatřeních podle § 64 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, rozhodnout dle správního řádu (§ 67 odst. 1 citovaného zákona); zejména tato opatření (např. karanténa) nelze stanovit jen telefonicky“.

Smyslem napadené úpravy je proto stanovit zákonná (a ústavně konformní) pravidla pro situace, kdy u značného počtu osob existuje důvodný předpoklad, že splňují zákonem stanovené podmínky pro uložení izolace/karantény³², a zároveň je (s ohledem na počet adresátů) zřejmé, že jiný než neformalizovaný způsob nařizování karanténních opatření a izolací (při zachování možnosti se proti takovému nařízení zákonem upraveným způsobem bránit), by nevedl k efektivnímu naplnění jejich cílů (je třeba brát v úvahu, že nařízením karanténního opatření nebo izolace je především chráněn veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví, čehož nelze efektivně dosáhnout, není-li v praxi jejich nařízení možno dosáhnout zákonem předvídaným způsobem).

Napadené ustanovení proto stanoví, že k nařizování izolace nebo karanténního opatření k ochraně před onemocněním COVID-19 **může** dojít i faktickým pokynem, který je povinné osobě sdělen buďto ústně, anebo písemně, a to i prostředkem komunikace na dálku (typicky telefonicky či prostřednictvím SMS), přičemž podrobnosti způsobu a formy oznámení orgánu ochrany veřejného zdraví o nařízení izolace nebo karanténního opatření stanoví Ministerstvo zdravotnictví vyhláškou³³.

Dle názoru vlády je to jediná možnost, jak v předpokládaném počtu nařizovaných karanténních opatření či izolací (často v řádu tisíců osob denně) takový postup v praxi učinit proveditelným-tj. sledovaného účelu nelze dosáhnout alternativními normativními prostředky.

Nadto je třeba po věcné a zdravotnické stránce též přihlídnout k tomu, že v případě šíření infekčního onemocnění je osobní přebírání rozhodnutí značně rizikovou činností, a je proto i v tomto ohledu třeba přisvědčit tomu, že zjednodušení model, doplněný o efektivní a jednoduchou úpravu revize takovýchto rozhodnutí je nejen administrativně, ale i věcně efektivnější a bezpečnější.

Uvedený postup, kdy k nařízení karanténního opatření nebo izolace může dojít i faktickým pokynem, je nadto inspirován obdobnými úpravami v jiných zákonech, např. ustanovením § 7b zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů, nebo ustanovením § 44 a násl. zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

³² § 2 zákona o ochraně veřejného zdraví.

³³ Návrh vyhlášky dostupný na:

https://kormoran.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/form_Material.xsp?documentId=A124FA nebo

<https://apps.odok.cz/veklep->

vyhledavani?p_auth=3ybVblFi&p_p_id=search_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=4&search_WAR_odokkpl_action=search

Z dikce napadeného ustanovení je též zřejmé, že o takovém sdělení musí být bezodkladně učiněn písemný záznam a proti nařízení karanténního opatření nebo izolace je možné podat písemné **námítky** adresované příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví, na jejichž základě bude přezkoumána důvodnost nařízené karanténního opatření nebo izolace. Námítky jsou rovněž pojaty jako neformalizovaný postup, neboť jejich primárním smyslem je, aby důvodnost nařízené karanténní opatření nebo izolace byla přezkoumána co nejdříve. **Proti způsobu jejich vyřízení je přitom možné brojit žalobou ve správním soudnictví** (dle předpokladu vlády zásahovou žalobou).

Na nařizování karanténního opatření nebo izolace a na vyřizování námitek se pak subsidiárně použije část čtvrtá správního řádu, upravující vydávání vyjádření, osvědčení, provádění ověření nebo činění sdělení, která se týkají dotčených osob.

Za nesprávný úřední postup při nařizování karanténního opatření nebo izolace a za újmu tím způsobenou pak odpovídá stát podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

Dle názoru vlády neobstojí ani argumentace navrhovatelů o „významném omezení ústavních práv pouhou vyhláškou“, neboť vyhláška, jakožto prováděcí právní předpis, může být vydána toliko na základě a v mezích zákona. Právě zákon v § 8a stanovuje základní meze a identifikaci rozhodujícího orgánu a nástroje, které při rozhodování a oznámení rozhodnutí může použít. Je tedy stanoveno, kdo (orgán ochrany veřejného zdraví), kdy (při opatřeních k ochraně před onemocněním COVID-19) a jak (oznámení o nařízení izolace/karantény, a to ústně nebo písemně, včetně pořízení záznamu o tomto sdělení), je oprávněn k zásahu do práv a povinností osoby. Prováděcí právní předpis může toliko stanovit podrobnosti o způsobu a formě oznamování. Návrh vyhlášky tak počítá s tím, že bude stanovena obsahová podoba krátké textové zprávy, e-mailu nebo telefonního hovoru (návrh přikládáme). Jde tedy jen o formální a technické podrobnosti k provedení úkonů, které předpokládá zákon.

Zjevně pak neobstojí ani argument, že zavedení institutů uvedených v § 8a v době ustupující epidemie ztrácí materiální opodstatněnost, je velice krátkozraký. Povaha šíření onemocnění covid-19, včetně možnosti vzniku nových variant viru SARS-CoV-2, je taková, že nelze vyloučit další masivní šíření, čehož koneckonců byl (a stále ještě je) celý svět svědkem.

S ohledem na výše uvedené má vláda za to, že právní úprava obsažená v § 8a pandemického zákona (i) obstojí v testu proporcionality, (ii) není v rozporu s požadavkem na určitost právní normy, (iii) nedeleguje stanovení hranic omezení základních práv a svobod na podzákoný právní předpis, (iv) nevyklučuje odpovědnost státu za újmu vzniklou nezákonným výkonem veřejné moci ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny a (v) zaručuje, že ochrana základních práv a svobod při aplikaci napadené úpravy je pod účinnou ochranou soudnictví v souladu s čl. 90 Ústavy a specificky čl. 36 odst. 2 Listiny a že případné excesy při této aplikaci podléhají přezkumu správního soudnictví.

V.3. K návrhu na zrušení § 2 odst. 2 písm. b) a c)

Navrhovatelé namítají - nepříliš konkrétním způsobem – nedůvodnost a nelegitimitu omezení práva podnikat prostřednictvím mimořádných opatření vydávaných podle § 2 písm. b) až c) pandemického zákona.

Ještě než vláda přistoupí k obhajobě napadené právní úpravy, považuje za nezbytné nejprve učinit stručný exkurz do historie vzniku pandemického zákona. Pandemický zákon vznikl na počátku roku 2021 v době, kdy bylo zřejmé, že již nadále neexistuje politická vůle pro další prodloužení nouzového stavu, a jeho konečné znění bylo výsledkem politické dohody tehdejší vlády a opozice. Při tvorbě § 2 odst. 2 pandemického zákona se vycházelo v první řadě z toho, že zákon o ochraně veřejného zdraví v § 69 obsahuje výčet mimořádných opatření, která mohou orgány ochrany veřejného zdraví v rámci boje s pandemií COVID-19 přijmout. Vláda též připomíná, že v době přijímání pandemického zákona vláda i Ministerstvo zdravotnictví zastávaly právní názor, že se oba uvedené zákony navzájem budou doplňovat, tedy, že co nelze nařídit podle zákona o ochraně veřejného zdraví, bude možné nařídit podle pandemického zákona, a naopak. Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu však následně uvedený názor nepřijala, a to zejména právě co se týče rozsahu činností, které lze omezit podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví a § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona.

Vzhledem k výše popsanému stavu Ministerstvo zdravotnictví vyhodnotilo jako nezbytné připravit novelu pandemického zákona, která by narovnála nedůvodné rozdíly v možnosti regulovat jednotlivé typy podnikatelské činnosti (např. zmíněné obchodní/výrobní provozovny a provozovny služeb), a to tak, aby se jednalo o co možná nejobecněji formulované ustanovení, jehož prostřednictvím by bylo možné regulovat pokud možno celou myslitelnou škálu podnikatelské činnosti, a to právě i s ohledem na předchozí zkušenosti s příliš kazuistickou úpravou (viz dále).

Do § 2 odst. 2 pandemického zákona proto byla vložena ta mimořádná opatření, která se v praxi ukázala jako potřebná, resp. nezbytná, ale k jejichž přijetí nebyly orgány ochrany veřejného zdraví podle cit. § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví oprávněny.

Vzhledem k tomu, že Ústavní soud se k problematice ústavnosti mimořádných opatření podle § 2 odst. 2 obšírně vyjádřil v části VI. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/20, odkazuje vláda na závěry vyplývající z uvedeného nálezu³⁴ a doplňuje, že napadená právní úprava je především reakcí na judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky č.j. 6 Ao 22/2021 – 44, č.j. 1 Ao 5/2021 – 73, č.j. 6 Ao 6/2021-91, č.j. 8 Ao 30/2021-89, č.j. 6 Ao 7/2021-126 nebo č.j. 8 Ao 2/2022-53), v níž Nejvyšší správní soud opakovaně vyslovil názor, že podle původního znění pandemického zákona nelze vůbec plošně regulovat činnost provozoven služeb, včetně stravovacích a ubytovacích služeb či trhů a tržnic a nelze použít ani ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví,

³⁴ Ústavní soud v bodě 213. cit. nálezu uvedl: „Ústavní soud tak konstatuje, že v testu proporcionality napadená úprava § 2 odst. 2 pandemického zákona obstojí.“

neboť tak lze učinit pouze za předpokladu, že uzavření těchto provozoven má omezit styk skupin fyzických osob podezřelých z nákazy.

Z těchto důvodů proto vláda přistoupila k přeformulování původního znění § 2 odst. 2 písm. b) a c) pandemického zákona tak, aby v zásadě pokrývaly jakoukoli činnost provozovanou v provozovně, obchodním centru, tržišti, tržnici nebo v jiném prostoru sloužícím k podnikatelské nebo obdobné činnosti.

Vláda v § 2 odst. 2 písm. b) výslovně ponechala samostatně obchodní centra proto, že tato nejsou nebo nemusí být jako celek provozovnou, nýbrž objektem, v němž se nachází samostatné provozovny třetích subjektů, které majitel obchodního centra těmto subjektům (provozovatelům) pronajímá. Zbytek obchodního centra (např. uličky, parkoviště apod.) však nejsou provozovnou, nýbrž de facto specifickým veřejným prostorem nacházejícím se uvnitř stavby, kde dochází ke kumulaci osob v uzavřeném prostoru, a proto je třeba mít možnost tento prostor regulovat. Výslovně je pak v § 2 odst. 2 písm. b) zakotvena též možnost regulovat i provoz tržiště a tržnice, neboť praxe ukazuje, že omezení mobility obyvatelstva a omezení možnosti se setkávat představuje jeden z pilířů v boji s onemocněním COVID-19. Návrhem je nově postaveno na jisto, že mezi možností omezení provozu provozovny, obchodního centra, tržiště nebo tržnice je i možnost omezení jejich provozní doby.

Za stěžejní však vláda považuje, že z dikce napadených ustanovení je zřejmé, že výkon činnosti v uvedených provozovnách, objektech či prostorech bude možné pouze omezit, popř. stanovit pro ni podmínky, nikoli úplně zakázat.

S ohledem na skutečnost, že některé činnosti nemusí být vykonávány v provozovnách nebo jiných obdobných prostorech, nýbrž např. přímo u zákazníka či na místech, která provozovny nejsou, přistoupila vláda k založení oprávnění regulovat i tyto další činnosti, **a to za předpokladu, že při nich dochází k přímému osobnímu kontaktu dvou či více fyzických osob** (například kadeřnické služby, kosmetika, manikúra, pedikúra, taxislužby), **a to z důvodu zajištění ochrany zdraví těchto fyzických osob na stejné úrovni, jako by tomu bylo v případě, že by daná činnost byla vykonávána v provozovně.**

V.4.

K návrhu na zrušení § 2 odst. 2 písm. d) ve slovech „sportoviště ve vnitřním prostoru stavby, venkovního sportoviště“, § 2 odst. 2 písm. e) a f), § 2 odst. 2 písm. k) ve slovech „nebo stanovení podmínek“, § 2 odst. 2 písm. m) až v), § 10 odst. 1 ve slovech „nebo podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jehož účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku“, § 10 odst. 2 písm. f), § 10 odst. 3, a § 11 odst. 3

Vláda v první řadě konstatuje, že z textu návrhu není seznatelný žádný důvod případné derogace uvedených ustanovení pandemického zákona³⁵. V této souvislosti vláda připomíná,

³⁵ Navrhovatelé bez dalšího odůvodnění protiústavnosti toliko uvedli jejich vyčet v závěrečném návrhu (petitu).

že k problematice absence relevantního odůvodnění derogačního návrhu se vyjádřil Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03, když uvedl: „*Jakkoli Ústavní soud opakovaně zdůraznil, že při posuzování rozporu zákona, příp. jeho jednotlivých ustanovení s ústavním pořádkem, je vázán pouze petitem a nikoli jeho odůvodněním [nález sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (Sbírka rozhodnutí, svazek 1, nález č. 25; vyhlášen pod č. 131/1994 Sb.) a další], z uvedeného neplyne závěr, dle něhož navrhovatele v řízení o kontrole norem, argumentuje-li obsahovým nesouladem zákona s ústavním pořádkem, nezatěžuje břemeno tvrzení. Jinými slovy, brojí-li navrhovatel proti obsahovému nesouladu zákona s ústavním pořádkem, pro účely ústavního přezkumu nepostačuje toliko označení ke zrušení navrhovaného zákona, příp. jeho jednotlivých ustanovení, nýbrž je nezbytné z jeho strany i uvést důvod namítané protiústavnosti. Ústavní soud pak v rámci přezkumu není tímto důvodem vázán - je vázán toliko petitem, nikoli ale rozsahem přezkumu daným důvody obsaženými v návrhu na kontrolu norem. Neunese-li navrhovatel v řízení o kontrole norem břemeno tvrzení protiústavnosti, nelze než považovat takový návrh za rozporný s ustanovením § 34 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., a tedy nezpůsobilý k meritornímu projednání.*“ (zvýrazněno vládou).

Z důvodu absence odůvodnění ze strany navrhovatelů, jakož i s ohledem na výše uvedené (zejména bod V.3. tohoto vyjádření), proto vláda k jednotlivým napadeným ustanovením pandemického zákona uvádí toliko důvody, které ji k jejich navržení vedly:

V § 2 odst. 2 písm. d) došlo oproti původní úpravě k vložení slov „*sportoviště ve vnitřním prostoru stavby, venkovního sportoviště,*“ za slova „*omezení provozování*“.

Tato právní úprava reaguje na poznatky z praxe vydávání mimořádných opatření, kdy regulace sportu, ať už profesionálního či amatérského, provozovaného na vnitřních či venkovních sportovištích, byla, na rozdíl od využívání přírodního či umělého koupaliště, v zásadě možná pouze za použití § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, a nikoli pandemického zákona. Podle názoru vlády se však typově jedná o obdobné činnosti, které by mělo být možné i stejným způsobem regulovat, mj. i proto aby nevznikaly nedůvodné rozdíly mezi omezeními, jimž se musí podřídit provozovatelé sportovišť na jedné a provozovatelé koupališť na druhé straně.

V § 2 odst. 2 písm. e) došlo oproti původní úpravě především k **vypuštění slov „zákaz“** – tj. k odebrání Ústavním soudem aprobované³⁶ pravomoci orgánu veřejného zdraví zcela zakázat konání veřejných nebo soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě. Dále též došlo k terminologickým úpravám textu.

Provedená změna tedy vedla k zásadní minimalizaci možnosti zásahu orgánů veřejné moci do sféry adresátů; návrh na její zrušení se proto jeví jako vysloveně paradoxní.

V § 2 odst. 2 písm. f) došlo, v návaznosti na aplikační praxi, k rozšíření skupiny vzdělávacích a výchovných zařízení, jejichž činnost lze omezit/stanovit podmínky pro výuku nebo i jinou činnost v nich. Dosud platná skupina vysokých škol byla tedy dále rozšířena o množinu zahrnující školy, školská zařízení (základní a střední úroveň vzdělání), dětské skupiny, zařízení péče o děti do 3 let

³⁶ Viz část VI. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21.

věku, zařízení pro výchovu, výuku anebo mimoškolní vzdělávání dětí nad 3 roky věku nebo jiná obdobná zařízení tak, aby znění pandemického zákona typově odpovídalo právní úpravě obsažené v § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, a aby nevznikaly nedůvodné rozdíly mezi omezeními, jimž se musí podřídit provozovatelé jednotlivých vzdělávacích a výchovných zařízení.

V **§ 2 odst. 2 písm. k)** došlo k nahrazení slov „a stanovení pravidel“ slovy „nebo stanovení podmínek“. Důvodem byla snaha o sjednocení používaných pojmů, kdy napříč pandemickým zákonem je používán pojem „podmínka“ a nikoli „pravidlo“. Byť jsou oba pojmy obsahově blízké, či dokonce totožné, jejich existence v jednom zákoně vedle sebe mohla vyvolávat pochybnosti, zda jejich užitím chtěl zákonodárce ve výsledku vyjádřit to samé.

V **§ 2 odst. 2 písm. m)** došlo k rozšíření možnosti přikázat testování a korespondující povinnosti testování podstoupit na další okruhy osob, a to konkrétně na fyzické osoby, které jsou členy orgánu právnické osoby, dále na podnikající fyzické osoby, dále na studenty vysokých škol a vyšších odborných škol a rovněž na žáky či děti docházející do škol, školských zařízení nebo do dětské skupiny.

Stejně jako v případě zaměstnanců se totiž jedná o případy, kdy se na jednom místě po určitou (často i delší) dobu a opakovaně setkává shodná skupina osob, čímž se podstatně zvyšuje riziko, že jedna případně nakažená osoba nakazí onemocněním COVID-19 ostatní členy skupiny (třídy, družiny, studijní skupiny, orgánu právnické osoby apod.).

Zároveň se nově zavedla možnost stanovit podmínky, za kterých se výše uvedené osoby mohou nacházet ve vyjmenovaných prostorech. Vláda tuto možnost do zákona doplnila zejména proto, aby orgány ochrany veřejného zdraví mohly v případě pozitivního testu zaměstnance či studenta nebo žáka, popř. dalších osob, na které se povinnost testování podle § 2 odst. 2 písm. m) může vztahovat, pružně reagovat a stanovit s ohledem na situaci takové podmínky pro přítomnost těchto osob na pracovišti či ve škole (včetně vysoké školy a školského zařízení), aby se minimalizovalo riziko dalšího šíření viru SARS-CoV-2 v tomto kolektivu, ale aby při tom zároveň nemuselo dojít např. k uzavření daného provozu či školy.

V poslední řadě došlo k založení oprávnění orgánů ochrany veřejného zdraví v mimořádném opatření stanovit, jakým způsobem se jim mají hlásit relevantní skutečnosti spojené se shora uvedeným testováním, zejména jeho výsledek nebo odmítnutí testování.

Nově byl § 2 odst. 2 doplněn o písmena n) až v).

K uvedenému doplnění pandemického zákona došlo v návaznosti na aplikační zjištění, stávající spektrum subjektů či činností, kterým je možné mimořádným opatřením stanovit omezení nebo podmínky provozu jako protiepidemického opatření. Jedná se o subjekty, které doposud nebyly pandemickým zákonem upraveny i přesto, že se jedná o obdobné subjekty nebo činnosti, které tento

zákon již upravuje. Dále tento novelizační bod umožnil přikázat fyzickým osobám určitou činnost směřující k zamezení šíření viru SARS-CoV-2 v populaci nebo k zamezení zavlečení nových variant viru SARS-CoV-2 na území České republiky.

V případě **písmene n)** se jedná o možnost přikázat fyzickým osobám, kterým vyšel pozitivní výsledek testu (platí i pro samotesty) na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2, aby se zdržovaly odděleně od ostatních fyzických osob do doby, než bude stanoveným způsobem prokázáno (např. absolvováním konfirmačního RT-PCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2), zda jsou či nejsou tímto virem nakaženy, a než budou případně přijata další protiepidemická opatření (např. nařízení izolace). Aby však nedocházelo k nedůvodným průtahům v době, kdy bude daná fyzická osoba fakticky omezena ve volném pohybu, stanoví se max. doba, po níž dané fyzické osobě povinnost tzv. samoizolace trvá, na 72 hodin od pozitivního výsledku antigenního testu.

V případě **písmen o) až r)** došlo v návaznosti na aplikační zjištění k rozšíření stávajícího výčtu subjektů nebo činností o hudební, taneční, herní nebo podobné společenské kluby nebo diskotéky, herny nebo kasina, zoologické nebo botanické zahrady, muzea, galerie, výstavní prostory, hrady, zámky nebo obdobné historické nebo kulturní objekty, veřejné knihovny, hvězdárny nebo planetária a konání divadelních nebo kinematografických představení, pohybových nebo tanečních produkcí, kulturních festivalů nebo přehlídek, trhů, veletrhů nebo prodejních hospodářských výstav. Obecně se jedná o skupinu subjektů či činností, kde dochází k možné větší kumulaci osob, což s sebou přináší vyšší riziko přenosu onemocnění covid-19, a to zvláště v případě současného výskytu vysoce nakažlivé varianty omikron.

V **písmenu s)** byla, opět v reakci na předchozí aplikaci pandemického zákona, založena možnost regulace zotavovacích akcí, jiných podobných akcí pro děti nebo příměstských táborů tak, aby je bylo možné omezit nebo stanovit podmínky pro jejich konání. I v tomto případě se totiž jedná o možné větší seskupení osob v jednom okamžiku na jednom místě, kdy jde o specificky vytvořenou homogenní skupinu, která se spolu setkává po určitou, často i delší dobu, a riziko přenosu nákazy z jedné osoby na druhou se tím podstatně zvyšuje.

Písmeno t) reflektuje specifika jednání orgánů právnických osob (např. členské schůze bytových družstev, jednání výboru společenství vlastníků jednotek, jednání řídicích orgánů obchodních korporací apod.), kde rovněž v důsledku osobního kontaktu dvou nebo více osob roste riziko přenosu onemocnění covid-19.

V **písmenu u)** byla založena možnost nařídit tzv. samoizolaci (obdobně jako v nově vkládaném písmenu n)) fyzickým osobám, které po stanovenou dobu pobývaly v zahraničí na území státu, v němž na základě seznamu zveřejňovaného Ministerstvem zdravotnictví existuje zvýšené riziko nákazy virem SARS-CoV-2. Záměrem tohoto opatření je, aby v České republice nedocházelo k nekontrolovanému šíření stávajících nebo případně i možných nových variant koronaviru s původem v cizině. Ustanovení písmene u) samozřejmě pamatuje i na situaci, kdy bude zmíněné podezření vyvráceno – dojde k automatickému ukončení tzv. samoizolace.

Písmeno v) se pak týká tzv. příjezdových formulářů, které mají orgánům ochrany veřejného zdraví umožnit získat od osob, které po stanovenou dobu pobývaly na území cizího státu nebo jeho části, v němž existuje zvýšené riziko nákazy virem SARS-CoV-2, údaje nezbytné pro případné následné dohledání této osoby, pro účely trasování, nařízení izolace či karanténního opatření apod.

Pro všechna výše uvedená opatření přitom platí, že je povinností správního orgánu/orgánů ochrany veřejného zdraví, aby před přijetím konkrétního mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 provedl test proporcionality³⁷ mezi přijímanými opatřeními a zásahem do práv a oprávněných zájmů dotčených osob a aby tato opatření nařizoval pouze v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu.

Vláda v souvislosti s uvedeným též považuje za podstatné zdůraznit, že pandemický zákon zavedl v § 3 odst. 2 zvláštní úpravu požadavků na odůvodnění opatření obecné povahy, která se podle jeho § 4 vztahuje i na mimořádná opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jejichž účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a které mají celostátní působnost.

V § 10 odst. 2 bylo nově doplněno písm. f). Nedodržení mimořádného opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jehož účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku, je nově přestupkem podle pandemického zákona, nikoliv podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Tím došlo k odstranění nelogičnosti mezi dikcí pandemického zákona a zákona o ochraně veřejného zdraví ve výši horní hranice pokuty. Zároveň tím došlo ke zjednodušení případného řízení o přestupku, neboť skutkové podstaty budou pro tyto případy (epidemie COVID-19) upraveny v jediném zákoně – pandemickém zákoně.

Pokuty podle pandemického zákona totiž byly v porovnání s pokutami upravenými zákonem o ochraně veřejného zdraví mnohem důsledněji odstupňovány podle jejich typové závažnosti. Jelikož však jsou některá opatření v boji proti onemocnění COVID-19 i nadále vydávána podle zákona o ochraně veřejného zdraví, byť s procesními odchylkami upravenými pandemickým zákonem, mohlo docházet k tomu, že pokuty byly ukládány ne podle pandemického zákona, ale podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Přitom například za přestupek právnické či podnikající fyzické osobě hrozí pokuta až do 3.000.000 Kč, zatímco podle pandemického zákona podle povahy uložené povinnosti až do maximální výše, která u nejméně závažných přestupků činí pouze 50.000 Kč a u nejzávažnějších stejně jako v případě zákona o ochraně veřejného zdraví 3.000.000 Kč. Ve všech

³⁷ V tomto směru lze též odkázat např. i na odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20, č. 123/2021 Sb., ve kterém Ústavní soud mj. uvedl: „*Taková právní regulace – což platí zejména, pokud jde o omezování práv základních – musí reflektovat i požadavek racionality, tj. musí být založena na rozumných, obecně akceptovatelných důvodech a tyto důvody musejí být rovněž navenek seznatelné. Tento požadavek je ostatně jedním ze základních stavebních kamenů právního státu, jak je ve své dřívější judikatuře Ústavní soud formuloval ve vztahu ke shora zmíněnému zákazu libovůle. [...] V podmínkách právního státu je totiž nemyslitelné, aby jakýkoliv akt orgánu veřejné moci, který zasahuje do základních práv, nebyl racionálně a přesvědčivě odůvodněn, případně aby alespoň nebylo toto jeho odůvodnění seznatelné v rámci následného soudního přezkumu.*“

případech se samozřejmě jedná o maximální pokutu, jejíž výše je v každém jednotlivém případě vždy důsledně individualizována podle ustanovení § 36 až 44 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, což může v odůvodněných případech vést i k uložení napomenutí či upuštění od správního trestu.

Úprava v pandemickém zákoně tak jednoznačně představuje tzv. lex specialis vůči obecné skutkové podstatě přestupku podle zákona o ochraně veřejného zdraví.

Do § 10 a § 11 byl nově vložen odst. 3, navazuje na bod předchozí (§ 10 odst. 2 písm. f)). Předmětné ustanovení rozšiřuje okruh skutečností, které správní orgán povinně zohledňuje při určování výměry správního trestu podle § 37 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Důvodem této speciální úpravy je skutečnost, že se horní hranice výše pokut v pandemickém zákoně a v zákoně o ochraně veřejného zdraví lišily.

Na základě nově doplněného odst. 3 je správní orgán povinen přihlížet k typové závažnosti srovnatelného přestupku spáchaného porušením opatření vydaného podle pandemického zákona, což představuje dodatečný korektiv proti neúměrně vysokým pokutám, které pachatelům dříve hrozily za porušení mimořádných opatření, jež jsou v rámci boje proti onemocnění COVID-19 vydávána podle § 69 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví.

S uvedenými skutečnostmi se bude správní orgán povinen vypořádat v rozhodnutí o vině za přestupek, tyto jeho závěry budou následně přezkoumatelné odvolacím orgánem a i soudně přezkoumatelné ve správním soudnictví.

VI. Závěr

S ohledem na vše výše uvedené vláda konstatuje, že neshledala v procesu přijímání novely pandemického zákona žádná pochybení, která by odůvodňovala závěr o jeho neústavnosti, a uzavírá, že legislativní proces přijetí novely pandemického zákona nebyl protiústavní a splňoval všechna kritéria, kladená na zákonodárnou moc ústavním pořádkem i judikaturou Ústavního soudu.

Rovněž navrhovateli napadená ustanovení pandemického zákona považuje vláda za plně ústavně konformní, neboť zachovávají spravedlivou rovnováhu mezi veřejným zájmem na ochraně zdraví a životů a subjektivními právy občanů.

Případná derogace napadeného zákona by též dle názoru vlády byla v rozporu s hodnotami materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti (čl. 1 odst. 1, čl. 83 Ústavy).

VII. Závěrečný návrh

Vláda navrhuje, aby Ústavní soud návrh skupiny poslanců na zrušení některých částí zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých

souvisejících zákonů, ve znění nálezů Ústavního soudu č. 4/2022 Sb. a zákona č. 39/2022 Sb. (pandemický zákon) **zamítl.**