



US21043262

## Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

### Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0010717/21

Věc: Pl. ÚS 20/21

Doručeno: 1. 8. 2021 23:48:20

ID zprávy: DZ-137030

Email/DS: z84fstx

Odesílatel Stanislav Polčák - Polčák Stanislav,  
JUDr., advokát

K Rukám:

Do vlastních rukou: Ne

Spisová značka:

SP. Zn. Odesílatele:

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 1 -08- 2021 5
krát Přílohy:	1
Vyřizuje:	

# Předchází

### Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Příloha je validní	20210721113348013.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	20210721113348013.pdf		
Příloha je validní	Pandemický-zákon-rozšíření--změna--návrhu.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Pandemický-zákon-rozšíření--změna--návrhu.pdf		
Podpis je platný	PrijataDZ.zfo	SERIALNUMBER=S91490, CN=Informační systém datových schránek - produkční prostředí, O=Ministerstvo vnitra České republiky, OID.2.5.4.97=NTRCZ-00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ

JUDr. **Stanislav Polčák**

advokát

ČAK: 11590  
tel: 734 588 408  
email: [polcak@email.cz](mailto:polcak@email.cz)  
ID dat.schr.: **z84fstx**

**sídlo AK:**  
Řehenice - Malešín 10  
251 67 p. Pyšely

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

V Praze dne 30.7.2021

zn. **PI. ÚS 20/21**

dat.schr.: **z2tadw5**

**Ústavní soud ČR**

Joštova 625/8  
660 83 **Brno-střed**

Ústavní soud ČR

**Předchází**

Navrhovatel:

**skupina senátorů,**

za něž jedná senátor **Jan H o r n í k**, jenž udělil plnou moc k zastupování před Ústavním soudem

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

Účastník řízení:

1) **Poslanecká sněmovna PČR**

2) **Senát PČR**

Vedl. účastník řízení: **Vláda ČR**

<b>ÚSTAVNÍ SOUD ČR</b> Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	5
- 1 -08- 2021	
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

Řízení:

**k návrhu na zrušení zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (tzv. Pandemický zákon)**

Věc:

**Z M Ě N A N Á V R H U**

*Přílohy :*

*Pokyn senátora J. Horníka ze dne 21.7.2021*

## I.

1. Podáním doručeným Ústavnímu soudu dne 24. 3. 2021 se navrhovatelka domáhá abstraktního přezkumu zákona č. 94/2021 Sb. o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-

19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“) a navrhuje ho pro ústavní diskonformitu legislativního procesu zrušit. Pro případ nevyhovění námítkám stran ústavní konformity procesu navrhuje ke zrušení pro neústavnost zrušení pandemického zákona v jeho části, a to v § 9 odst. 2 věta první a § 9 odst. 4.

2. Ústavní soud v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů není vázán důvody obsaženými v návrhu na kontrolu norem a navrhovaným rozsahem přezkumu norem (srov. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 7/03, vyhlášen pod č. 512/2004 Sb.). Navrhovatelku však váže břemeno tvrzení obsahového nesouladu zákona s ústavním pořádkem. Původní návrh na zrušení pandemického zákona kromě námitek stran ústavní konformity legislativního procesu argumentoval i obsahovým nesouladem stran ustanovení vztahující se k problematice náhrady škody. Navrhovatelka je toho názoru, že důvody obsahového nesouladu s ústavním pořádkem jsou širší. Ústavně nekonformní je i úprava § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona (viz dále část II.) a dále také úprava přestupků dle § 10 a § 11 (viz dále část III.) s ohledem na zásadní nepřiměřenost stanovených pokut ve vazbě na porušení mimořádných opatření, proto tímto podáním navrhuje rozšíření petitu (viz dále část IV.) návrhu též o zrušení uvedených částí zákona pro případ, kdy by Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení celého pandemického zákona, a podává k tvrzené neústavnosti níže relevantní argumentaci.
3. Senátor, jednající jménem skupiny senátorů, dal po projednání mezi svými kolegy právnímu zástupci pokyn k uplatnění změny návrhu, jak je obsažena v tomto podání (viz příloha).

## II.

### Mimořádná opatření dle § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona

4. Podle ustanovení § 2 odst. 1 a 2 pandemického zákona: *“(1) Ministerstvo zdravotnictví (dále jen „ministerstvo“), krajská hygienická stanice nebo Hygienická stanice hlavního města Prahy (dále jen „krajská hygienická stanice“) může za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku nařídit mimořádné opatření, kterým přikáže určitou činnost přispívající k naplnění uvedeného účelu, nebo zakáže nebo omezí určité činnosti nebo služby, jejichž výkonem by mohlo být šířeno onemocnění COVID-19, anebo stanoví podmínky provádění takových činností nebo poskytování takových služeb. Ministerstvo může nařídit mimořádné opatření podle věty první s celostátní působností nebo s působností na území několika krajů. Krajská hygienická stanice může mimořádné opatření nařídit na území svého správního obvodu. (2) Mimořádným opatřením podle odstavce 1 je*
  - a) *omezení veřejné dopravy nebo stanovení podmínek jejího provozování,*
  - b) *omezení činnosti obchodní nebo výrobní provozovny nebo provozu obchodního centra nebo stanovení podmínek pro jejich provoz,*
  - c) *omezení provozování holičství, kadeřnictví, pedikúry, manikúry nebo solária, poskytování kosmetických, masérských, regeneračních nebo rekondičních služeb nebo provozování živnosti, při níž je porušována integrita kůže, nebo stanovení podmínek jejich provozování nebo poskytování,*
  - d) *omezení provozování přírodního nebo umělého koupaliště nebo sauny nebo stanovení podmínek pro jejich provoz,*
  - e) *zákaz nebo omezení konání veřejných nebo soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, nebo stanovení podmínek jejich konání snižujících riziko přenosu onemocnění COVID-19, včetně stanovení maximálního počtu fyzických osob, které se jich mohou účastnit; zákaz nebo omezení nelze vztáhnout na schůze, zasedání a podobné akce*

*ústavních orgánů, orgánů veřejné moci, soudů a jiných veřejných nebo soukromých osob, které se konají na základě zákona, a shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím,*

*f) omezení výuky nebo jiného provozu vysoké školy nebo stanovení podmínek pro výuku nebo jiný provoz vysoké školy,“*

Citovaná ustanovení stanovují věcnou působnost orgánů ministerstva zdravotnictví a krajských hygienických stanic a mají vymezovat v jaké oblasti a v jakém rozsahu mohou přijímat mimořádná opatření pro zvládnání epidemie onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem označovaným jako SARS CoV-2 (dále jen „epidemie COVID-19“).

5. Navrhovatelka je přesvědčena, že **věcná působnost určených orgánů veřejného zdraví je v ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona** (dále též jen „napadená ustanovení“) vymezena v rozporu s **principem legality**, ale i v rozporu s **požadavkem proporcionality právní normy**, přičemž tyto nedostatky považuje i za důsledek neústavnosti zákonodárského procesu přijímání pandemického zákona.

#### **A. K neústavnosti napadených ustanovení pro rozpor s principem legality**

6. Projevem principu legality je i požadavek přesnosti, určitosti a předvídatelnosti právní úpravy (srov. náleží sp. zn. Pl. ÚS 44/03 z 5. dubna 2005, č. 249/2005 Sb.). Napadená ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) až f) však těmito kritériím dle navrhovatelky neodpovídají, protože nejsou způsobilé zajistit, aby výkonná moc při přijímání mimořádných opatření postupovala předvídatelným způsobem a respektovala standardy ochrany práv a svobod jednotlivců a jsou proto dle navrhovatelky v rozporu s čl. 1 a čl. 2 odst. 3, 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2, 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „**Listina**“).
7. Požadavek respektování zásady jasnosti a určitosti zákona představují i podle rozhodovací praxe Ústavního soudu součástí principu právní jistoty, a tudíž principu právního státu zakotveného v čl. 1 Ústavy České republiky (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 24. 5. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93, publ. pod č. 25/1994 Sb. n. u. US). Napadená ustanovení pandemického zákona neumožňují s právní jistotou, a to ani za použití interpretačních metod stanovit obsah pravomocí orgánu veřejného zdraví pro přijetí konkrétního mimořádného opatření, ani zabezpečit konstantnost jejich aplikace a stejné rozhodování ve stejných případech. Nezabezpečují předvídatelnost chování orgánu ochrany veřejného zdraví při přijímání mimořádných opatření a nelze z nich dovodit zákonné limity, v rámci kterých by bylo možné zásah do základních práv a svobod jednotlivce považovat za oprávněný.
8. Jasné hranice aplikace ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona absentují. Nelze pouze určit druh (hospodářské) činnosti a umožnit ji omezit bez toho, aby byl určen způsob možného omezení a jeho intenzita. Absentuje tak i základní požadavek pro možnost uplatnění státní moci plynoucí z čl. 2 odst. 2 Listiny. Napadená ustanovení nestanovují dostatečně určité způsob a meze, v nichž lze mimořádná opatření přijímat.
9. Při posuzování absence důsledného vymezení limitů a způsobu realizace výkonné moci při přijímání mimořádných opatření nelze přitom opomíjet, že přijatá opatření jsou v řadě případů způsobilá zasáhnout i do základních práv a svobod jednotlivců zaručených na ústavní úrovni. Konkretizace prostředků a vymezení rámce, v jakém lze takovýto zásah realizovat, však absentuje. Možnost omezení některých základních práv a svobod z důvodu ochrany veřejného zdraví je zakotvena již na ústavní úrovni. Zákonná úprava však má ústavněprávní normy provést, a to konkretizací, v jakém rozsahu, jakým způsobem a jakému okruhu subjektů je možné za účelem ochrany veřejného zdraví práva a svobody omezit. Úprava obsažená v napadených ustanoveních tak nečiní, je blanketní, když pouze stanovuje, že je možné práva omezovat, neuvádí však již možný způsob a rozsah. Při provádění ústavní úpravy, zakotvené v Listině, se

zákonodárce přitom musí řídit **ústavním imperativem čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu** (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08; publ. pod č. 73/2008 Sb. n. u. US).

10. Neurčitost ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 Ústavy České republiky), toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů. Zákonné limity omezení určených činností v napadených ustanoveních § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona nelze stanovit ani interpretačními postupy, jelikož neobsahují žádnou úpravu stran způsobu a rozsahu omezení, zakotvují toliko možnost zákazů nebo omezení bez jejich bližší specifikace, která by případně za použití interpretačních metod mohla být konkretizována. Bez stanovení mezí a způsobu uplatnění státní moci a určení limitů zásahů do práv a svobod jednotlivců představuje napadená úprava svévolné snížení celkového standardu základních práv.
11. Napadená ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona dostatečně nekonkretizují pravomoc, která je orgánům veřejného zdraví za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku svěřena. Vodítkem při interpretaci sice může být účel úpravy, z něhož samotného však konkretizaci způsobu a rozsahu omezení dovodit nelze. Utilitární hledisko nemůže představovat jediné kritérium pro stanovení věcné působnosti orgánů veřejného zdraví při přijímání mimořádných opatření a napadená úprava tak nesplňuje požadavky, plynoucí z čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Je zřejmé, že zákonodárce rezignoval na svou kompetenci při zákonném určení limitů zásahu do ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivců, když tyto limity nekonkretizoval způsobem, z něhož by byl zřejmý nejenom účel omezení, ale i zvolený rámec, v němž lze opatření přijímat. Takovýmto postupem dle navrhovatelky zákonodárce rezignoval na svou kompetenci, kterou nezdůvodnitelně přenechal moci výkoné a vytvořil tak prostor pro aplikační libovůli správních orgánů.
12. Aplikační libovůle jako důsledek neurčitosti právní normy přitom již není pouhým nebezpečím plynoucím z napadené právní úpravy, ale její konkrétní projevy a důsledky se již v praxi objevují. Navrhovatelka si je plně vědoma, že přezkum zákonné úpravy Ústavním soudem v tomto řízení umožňuje založit odůvodnění toliko na abstraktních ústavněprávních argumentech, nikoliv na faktických účincích zákona, avšak v obecné rovině na podporu svých tvrzení o neurčitosti napadených ustanovení poukazuje i na kritiku, které je v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu podroben postup Ministerstva zdravotnictví, které nedokáže pandemický zákon jednoznačným a jasným způsobem interpretovat a dovodit z něj nejen rozsah své působnosti při vydávání mimořádných opatření (§ 2 pandemického zákona), ale ani stanovené obligatorní náležitosti odůvodnění svých opatření (§ 3 odst. 2 pandemického zákona). Aplikační libovůle tak není již jen pouhou hrozbou plynoucí z neurčitosti napadené zákonné úpravy, ale i reálně existující problém identifikovaný soudní praxí.
13. Nejvyšší správní soud zrušil značné množství mimořádných opatření (nebo jejich částí) vydaných Ministerstvem zdravotnictví dle pandemického zákona, popř. konstatoval jejich rozpor se zákonem v situaci, kdy již pozbyla své platnosti (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27.7.2021, sp.zn. 8 Ao 17/2021, rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2021, sp. zn. 9 Ao 8/2021-45; rozsudek NSS ze dne 1. 7. 2021, sp. zn. 1 Ao 5/2021-73; rozsudek NSS ze dne 1. 7. 2021, sp. zn. 1 Ao 4/2021-56; rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2021, sp. zn. 6 Ao 21/2021-23; rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2021, sp. zn. 8 Ao 7/2021-44; rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2021, sp. zn. 6 Ao 6/2021-91; rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2021, sp. zn. 6 Ao 7/2021-126; rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2021, sp. zn. 9 Ao 10/2021-27; rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2021, sp. zn. 6 Ao 22/2021-41; rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 11/2021-48; rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, sp. zn. 8 Ao 1/2021-133; rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2021, sp. zn. 3 Ao 3/2021-27; rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2021, sp. zn. 8 Ao 4/2021-75). Důvody, v nichž nezákonnost mimořádných opatření Nejvyšší správní soud shledával

možno rozdělit na dva základné okruhy, a to absence věcné působnosti a nesplnění požadavku odůvodnění opatření v rozsahu stanoveném pandemickým zákonem.

14. Nedostatky shledané Nejvyšším správním soudem při posuzování zákonnosti mimořádných opatření vydaných dle pandemického zákona lze tedy považovat i za přímý důsledek neurčité právní úpravy, která je zřejmě výsledkem překotného postupu při přijetí pandemického zákona ve stavu legislativní nouze, při neumožnění zevrubné kritiky horečným tlakem na jeho rychlé schválení. Původně zamýšlený záměr zákona – řešení pandemické situace bez nutnosti trvání nouzového stavu, k němuž se politická shoda většiny vázala, se neodrazil v jeho konečné podobě a přijaté znění zákona tak vlastně ani neodráží skutečnou vůli politické většiny. Snaha obejít nedostatky zákonné úpravy, vzniklé v důsledku nedůvodného zrychleného projednání návrhu zákona, jeho výkladem zdůrazňujícím účel, při současné absenci pozitivní právní úpravy nástrojů k jeho prosazení, vede k dalšímu narušení principů právního státu.
15. V neposlední řadě musí navrhovatelka vznést zásadní výhradu i k časové působnosti předmětného zákona. Pandemie koronaviru byla vyhlášena Mezinárodní zdravotnickou organizací dne 11.3.2020. Pokud český zákonodárce predikuje, že pandemický zákon bude používán pouze do 28.2.2022 (srov. § 22 odst. 2), jde z hlediska požadavků na účel předmětné normy, kterým je umožnit vládě a dalším orgánům státní správy boj s epidemií covid-19 (ponechme nyní stranou, jak efektivní nástroje zákon volí), za krajně neobvyklý přístup, který jako by naznačoval, že zákonodárce je srovnán s celou škálou možných situací, které mohou nastat od 1.3.2020, které ovšem nelze objektivně předvídat. Už ten fakt, že **„zákon sám sebe vypne“, a to bez ohledu na to, v jaké epidemiologické situaci se bude ČR, země EU a svět vůbec nacházet k datu 28.2.2022, zcela podlamuje smysl, ale i legitimitu zákona jako celku a vyprazdňuje jeho deklarovaný účel.**

## **B. Nerespektování požadavků na proporcionalitu právní normy**

16. Absence stanovení zákonného rámce pro volbu prostředků a určení možného rozsahu omezení základních práv a svobod jednotlivců při přijímání mimořádných opatření dle napadených ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona se projevuje i v nenaplnění požadavku proporcionality právní úpravy.
17. V souvislosti s uplatňováním požadavku zachování proporcionality právní úpravy, tj. sladování jak účelů, tak prostředků, jichž je využíváno, bylo již v minulosti poukazováno na jeho interpretaci proporcionality jako principu veřejného práva dovozenou Soudním dvorem Evropských společenství z principu právního státu za účelem ochrany osob před zásahy státních orgánů ES a národních orgánů veřejné moci, podle níž ji lze charakterizovat jako odpověď na růst moci správních orgánů a jako prostředek mírnící volnou správní úvahu (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 39/01; publ. pod č. 135/2002 Sb. n. u. US a dissent k němu).
18. Napadená ustanovení za účelem ochrany veřejného zdraví umožňují omezení veřejné dopravy, činnosti obchodní nebo výrobní provozovny, provozu obchodního centra, provozování vymezených služeb či živností při nichž je porušována integrita kůže, provozování přírodního nebo umělého koupaliště nebo sauny nebo též zakázat nebo omezit konání veřejných nebo soukromých akcí a omezit výuku nebo jiný provoz vysoké školy. K naplnění účelu je tak jako prostředek stanovený zákaz nebo omezení, ale žádná limitace pro stanovení konkrétních limitů možného omezení v mimořádném opatření (z celé řady možných omezení připadajících v úvahu) není v napadené zákonné úpravě obsažena, čímž je správním orgánům poskytována moc nerespektující princip brzd a protiváh, jako podstatný znak právního státu. Přijatá právní úprava tento princip narušuje, a to neúměrným vlivem moci výkonné na úkor moci zákonodárné, které jediné náleží legitimita provedení ústavněprávních norem určením rozsahu a způsobu nejen

uplatňování státní moci obecně, ale i limitů pro omezení základních práv a svobod jednotlivců v situacích, kdy to ústavněprávní norma umožňuje. Zákodárce napadenými ustanoveními poskytl výkonné moci prostor pro aplikační libovůli, což v právním státu nemůže být akceptovatelné.

19. Svěření pravomoci „zakazovat a omezovat“ bez bližšího určení charakteru a rozsahu možného omezení nesplňuje požadavek sladění zvoleného prostředku a zamýšleného účelu a neodpovídá proto požadavku proporcionality právní normy, což má za následek neústavnost napadených ustanovení.

20. Také mnozí senátoři ve svých vystoupeních při projednávání návrhu zákona upozorňovali na nevhodnost právní regulace k zamýšlenému cíli. Byly též proječovány jednoznačně formulované obavy o ústavnost předložené materie<sup>1</sup>. Navrhovatelka pouze předestírá některé z přílehlavých vystoupení senátorů.

a) Zpravodaj ústavněprávního výboru sen. Ondřej Feber: „*Po přednesení zpravodajské zprávy se rozvinula diskuse v obecné rozpravě, s tím, že se ústavně-právní výbor zabýval ústavností tohoto zákona, protože je zde obava, že by mohlo dojít k porušení Listiny základních práv a svobod tím, že se obchází bezpečnostní zákon, není vyhlášen nouzový stav.*“

b) Senátor Tomáš Golář: „*Pan ministr, když představoval tento návrh, tak nám řekl, že pandemický zákon potřebujeme k tomu, abychom lépe zvládali tuto situaci. Následně nám řekl, že pandemický zákon je něco mezi krizovým zákonem a zákonem o ochraně veřejného zdraví. Takže asi zákon nižší síly. Já bych prosil pana ministra, jak zákon nižší síly nám pomůže lépe zvládnout zhoršující se pandemickou situaci, když ji nezvládli vůbec ani v rámci zákona s vyšší silou.... Protože ten, kdo měl v rukou ty nástroje, tak je asi nepoužíval správným způsobem. Silné nástroje neuměl používat a teď nám slibuje, že slabším nástrojem to všechno zachrání.*“

c) sen. Jaroslav Chalupský: „*My z přísného nouzového stavu děláme vlastně, přijímáme tady obyčejný zákon. Z mimořádného se stává běžný, takže bude i horší kontrola.*“

d) sen. Václav Láska: „*Zase se dostáváme do situace, my jsme v pandemii ne měsíc, ale rok. Rok! Zásadní pandemický zákon napíšeme během několika desítek hodin. Nelze se divit, že potom je to takový paskvil, jaký to je. Tak jako právník bych navrhl automaticky zamítnout, ať se předloží něco jiného a lepšího. Nebo aspoň kvalitního. Nebo aspoň něco, co nemá chyby. Ale jako politik tam vidím, že to vlastně zase není nic jiného než past.*“

e) sen. Jiří Drahoš: „*Už tady padla celá řada dalších poznámek, typu nesmyslná výše pokut, řekl bych přímo drakonická, v žádném ze sousedních států nic takového není.*“

f) sen. Jan Horník: „*Pandemický zákon vůbec neumožňuje regulovat volný pohyb osob a jejich pobyt. Je to v tom § 2. Na rozdíl od nouzového stavu a krizového zákona podle § 5 písmene c. Jak potom chceme bojovat s pandemií v pandemickém zákoně, když ta se právě přenáší volným pohybem osob? Nevím, na co potřebujeme pandemický zákon, když to máme v nouzovém a v krizovém zákoně už dostatečně podchycené? Proč potřebujeme oba dva tyto zákony?*“

### C. K neústavnosti napadených ustanovení jako důsledku diskonformity legislativního procesu

21. Navrhovatelka trvá na své argumentaci k neústavnosti legislativního procesu uvedené v návrhu i v replice k vyjádřením účastníků a vedlejšího účastníka a v plném rozsahu na ní odkazuje. Jak již uvedla ve své replice, požadavky ústavnosti nelze překlenout shodou politické reprezentace nad výslednou podobou projednávaného návrhu zákona, ale je nezbytné umožnit osobám zúčastněným na zákonodárném procesu reálné posouzení projednávané předlohy. Právě absence

<sup>1</sup><https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=13&IS=6667&D=24.02.2021#b21821>

této možnosti při projednávání pandemického zákona spojená s překotností jeho schvalování se zřejmě odrazila v nedostatecích samotné úpravy, která nereflktuje ani obecně prezentovaný účel jeho přijetí, tj. poskytnutí nástroje pro boj proti pandemii COVID-19 po skončení nouzového stavu.

22. Pandemický zákon projednaný ve stavu legislativní nouze tak místo toho, aby zpřehlednil situaci a objasnil rozsah pravomoci a působnosti veřejné moci při přijímání opatření pro zamezení šíření epidemie COVID-19, vnesl do možnosti řešení pandemické situace ještě více zmatečnosti a s tím spojené nepředvídatelnosti a nedůvěry v kroky veřejné moci. Nelze připustit, aby zákonná úprava v tak důležité oblasti, která má současně vytvářet limitaci pro zásah do základních práv a svobod, byla nejasnou, nesrozumitelnou a způsobovala problémy při aplikaci již samotným orgánům veřejné moci, jež mají podle ní opatření přijímat. Konečným důsledkem je aplikační libovůle orgánů ochrany veřejného zdraví při přijímání konkrétních mimořádných opatření, což následně vede k opakovanému rušení mimořádných opatření pro jejich nezákonnost správními soudy. Tato skutečnost narušuje principy ochrany důvěry občanů v právo a tím je v rozporu s čl. 1 Ústavy České republiky.
23. Stav legislativní nouze, v němž byl pandemický zákon projednaný, nepředstavoval nástroj pro přijetí zákona, k jehož bezprostřednímu přijetí by existoval náhlý a zvláště závažný důvod, který by legitimizoval výjimku z běžné zákonodárné procedury, ale pouze vytvořil prostor pro prosazení politických zájmů nezohledňujících ani základní kvalitativní požadavky právní úpravy, o jejíž podobě se již několik měsíců diskutovalo v souvislosti s jiným (původním) návrhem pandemického zákona (sněmovní tisk 859). Výsledkem je přijetí právní normy nejen v rozporu s ústavními požadavky kladenými na legislativní proces, ale i v podobě, která nezohledňuje původně deklarovaný účel a v praktické aplikaci vyvolává sporné otázky a další pochybnosti o legitimitě nástrojů, které měla při řešení epidemie COVID-19 představovat. Porušení pravidel legislativního procesu tak nabývá ústavněprávní význam i s poukazem na pochybnosti o legitimitě velké části opatření dle pandemického zákona přijímaných a tím vyvolanou právní nejistotu jejich adresátů.
24. Navrhovatelka je přesvědčena, že právě časový tlak spojený se zrychleným legislativním procesem, jehož potřeba v případě pandemického zákona s ohledem na několik měsíců trvající nepříznivou epidemickou situaci ani nebyla daná, způsobil reálnou neschopnost výkonné moci k přijetí adekvátní a právně bezvadné regulace zacílené na řešení pandemické situace, což se projevuje v opakovaném konstatování nezákonnosti postupu Ministerstva zdravotnictví při vydávání mimořádných opatření dle pandemického zákona správními soudy.

### III.

#### Úprava přestupků dle § 10 a § 11 pandemického zákona

25. Navrhovatelka ve vazbě na vyjmenovaná ustanovení § 2 odst. 2 o mimořádných opatření zákona také napadá jakožto protiústavní i přestupkovou část v § 10 a § 11 zákona, která obsahuje značně benevolentní zákonnou úpravu ve vztahu k správním orgánům, jež stanovuje i podle rady senátorů i odborníků na správní trestání až drakonickou výši možných ukládaných pokut za nedodržení mimořádných opatření. Takto konstruované pokuty, ačkoli se mohou dotýkat i závažného jednání, jež může být shledáváno i obecně za závadné či společensky škodlivé anebo i nebezpečné ve světle šíření nemoci covid-19, však nemohou být zcela zjevně nepřiměřené anebo za hranicí majetkové likvidace postihovaných.
26. Zákonné úpravě přitom navrhovatelka vyčítá, že obsahuje pouze stanovení výše pokut, aniž by pro správní orgány poskytovala alespoň určité zákonné instrukce pro ukládání sankcí. Zákon tak



ponechává zcela volný prostor pro rozhodování správních orgánů a vytváří prostor pro jejich libovůli, porušuje tak zákaz takové libovůle, když určující prvky pro správní trestání i určitou výši pokut by měly být alespoň rámcově vytyčeny na zákonné úrovni v souladu se zásadou legality. Ostatně se lze dovolat nálezu Pl. ÚS 3/02, podle něhož je dle čl. 1 odst. 1 Ústavy Česká republika demokratickým právním státem založeným na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Z principu právního státu lze dovodit základní pravidla fungování státní moci, mezi něž patří též zásada proporcionality (přiměřenosti), jinými slovy jedno ze základních pravidel fungování státní moci, kterým je zásada proporcionality (přiměřenosti) a zákaz zneužití práva. Těmto ústavněprávním maximám úprava správního trestání dle napadené zákonné materie dle přesvědčení navrhovatelky nedostála.

27. Samotná výše pokut pak v horním limitu je zcela zjevně nepřiměřená i ve vztahu k případnému závažnému jednání, a to jak podnikajících subjektů, tak i fyzických osob. Ostatně vzhledem k ust. § 10 odst. 3 a 11 odst. 3 se nezdá, že již v případě prvního, byť závažného porušení vydaných mimořádných opatření by nemohl správní orgán uložit poměrně vysokou pokutu, pokud při opakovaném porušení se horní limit ještě dále v cit. ustanovení zákona navyšuje. Navrhovatelka tak má za to, že v předmětné úpravě správního trestání dle pandemického zákona prakticky absentuje diferenciací sankcí na bázi diskrece při rozhodování o jejich udělení v rámci jednotlivých mimořádných opatření, jež pandemický zákon umožňuje vyjmenovaným správním orgánům přijímat.
28. Ačkoli předmětná ustanovení neobsahují tzv. dolní limit ukládaných sankcí, nepředstavují však ale ani dostatečnou zákonnou limitaci pro postihující správní orgány (např. pro moderaci výše pokut), čímž se proviňuje proti principu právní jistoty a důvěry v platné právo, a zároveň horní limit je podle navrhovatelky zcela zjevně nepřiměřeně vysoký (neproporcionální mezi typovou závažností deliktního jednání a horní výší postihu), když v napadených ustanovení by horní limit sankcí (např. u prvního závažného jednání) by měl být násobně nižší i v případě závažného protiprávního jednání. Stanovením přípustnosti zcela drakonických pokut dochází k porušení principu právního státu a vyprázdňení legální distinkce šetření podstaty a smyslu základních práv, a to v tak citlivé oblasti pandemie nemoci covid-19 a vede k pochybnostem o legitimitě napadených ustanovení.

#### **IV. Závěrečný návrh**

29. S poukazem na výše uvedenou argumentaci je navrhovatelka přesvědčena, že právní úprava obsažená v § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona porušuje maximu určitosti, srozumitelnosti a jasnosti právní normy, patřící do rámce právního státu podle článku 1 odst. 1 Ústavy České republiky a nerespektuje požadavky kladené na určení způsobu výkonu státní moci a limitace zásahů do práv a svobod jednotlivců stanovené čl. 2 odst. 3, 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2, 3 Listiny a čl. 4 odst. 4 Listiny, a jako protiústavní by proto měla být Ústavním soudem zrušena, pokud Ústavní soud po přezkumu nepřistoupí ke zrušení pandemického zákona jako celku.
30. S ohledem na dosavadní průběh řízení, když nelze konstatovat, že by dosavadní výsledky řízení vedeného pod sp. zn. Pl. ÚS 20/21 nemohly být podkladem i pro řízení o změně návrhu, se navrhuje, aby Ústavní soud dle § 63 zák. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 95 odst. 1 o. s. ř. připustil změnu návrhu na zahájení řízení ze dne 23. 3. 2021, kterou se petit návrhu pod bodem IV. návrhu na zahájení řízení mění následovně:

#### „IV. Závěrečný návrh

Navrhuje se, aby Ústavní soud vydal tento nálezn, kdy s ohledem na povahu svých námitek konstruuje navrhovatelka petit alternativní formou:

*a) v případě vyhovění námítkám stran ústavní nekonformity legislativního procesu*

**Zrušuje se zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.**

*b) v případě nevyhovění námítkám stran ústavní nekonformity legislativního procesu*

**Zrušují se ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) až f), ustanovení § 9 odst. 2 věta první a ustanovení § 9 odst. 4 a dále částka „3000000 Kč“ v ust. § 10 odst. 2 písm. a), částka „1000000 Kč“ v ust. § 10 odst. 2 písm. b), částka „500000 Kč“ v ust. § 10 odst. 2 písm. c), částka „4000000 Kč“ v ust. § 10 odst. 3, částka „1000000 Kč“ v ust. § 11 odst. 2 písm. a), částka „500000 Kč“ v ust. § 11 odst. 2 písm. b), částka „100000 Kč“ v ust. § 11 odst. 2 písm. c), částka „2000000 Kč“ v ust. § 11 odst. 3 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.**

**Skupina senátorů Parlamentu ČR**  
jednající **Janem Horníkem**, senátorem

zastoupena JUDr. Stanislavem Polákem, advokátem