

Expertní doporučení k rozhodovacím procesům vlády v souvislosti s nákazou COVID-19

1) Odložení doplňovacích voleb do Senátu na Teplicku

Vláda svým usnesením ze dne 15. 3. 2020 č. 218 o přijetí krizového opatření odložila z důvodu omezení svobody pohybu na území ČR hlasování v doplňovacích volbách do Senátu Parlamentu ČR vyhlášených ve volebním obvodu č. 32 rozhodnutím prezidenta republiky č. 23/2020 Sb., o vyhlášení doplňovacích voleb do Senátu Parlamentu ČR.¹ Tento krok však postrádá zákonný základ, neboť k němu došlo nesprávnou právní formou. Ustanovení v Čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti ČR totiž jednoznačně říká: „*Jestliže po dobu nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu podmínky na území České republiky neumožní konat volby ve lhůtách, které jsou stanoveny pro pravidelná volební období, lze zákonem lhůty prodloužit, nejdéle však o šest měsíců.*“

K tomu se již ostatně vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 1. 4. 2020 sp. zn. Pst 19/2019: „*Jakkoli nic nenaznačuje, že by vláda nebyla vedena čistými motivy, a jakkoli by bylo možno argumentovat, že byla naplněna dispozice čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky v části, v níž se přijetí takového opatření podmiňuje existencí podmínek (mimořádných okolností), které neumožňují konat volby v řádném termínu, nelze – bez popření ústavnosti – rezignovat na základní pravidla, které ústavní zákon právě pro takové mimořádné krizové situace, jaké nyní čelíme, stanoví. Chránit je třeba nejen zdraví, životy a hospodářství, ale i demokratický ústavní a právní stát. (...) Je tedy zjevné, že vláda přijetím usnesení o odložení hlasování v doplňovacích volbách do Senátu jednala mimo svou pravomoc i působnost, a že tento akt je nutno proto považovat za natolik vadný, až je nicotný. Je také zřejmé, že Parlament, včetně Senátu, o jehož konstituování koneckonců jde, žádný zákon o odložení doplňovacích voleb či hlasování v doplňovacích volbách do Senátu nepřijal a že mu takový návrh zákona vláda v rámci nouzového stavu, ve stavu legislativní nouze, nepředložila ani předem, ani dodatečně (což neznamena, že tak ještě nemůže učinit).*“²

Doporučujeme, aby vláda co nejdříve navrhla zákon o prodloužení lhůt pro volby do Senátu Parlamentu ČR vyhlášených ve volebním obvodu č. 32.

2) Nedostatky v odůvodnění vládních opatření

Vláda neuvádí u svých opatření žádné odůvodnění. Ministerstvo zdravotnictví je sice uvádí, ale jsou nedostatečná. Je pochopitelné, že je vláda v boji s koronavirovou nákazou nucena činit rychlá opatření za účelem dosažení zdraví obyvatel ČR. Avšak vzhledem k tomu, že je přitom často velmi razantně zasahováno do základních práv a svobod, musí být pro veřejnost pochopitelné, z jakého důvodu je přistupováno k daným opatřením. Jen dostatečné odůvodnění krizového opatření budí dostatečnou důvěru, občanů ČR, že vláda

¹ <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOABMQVWC5N>

²

http://www.nssoud.cz/Volebni-senat-rozhodoval-o-existenci-politického-hnuti-pritom-se-vyjadril-k-vlad-ou-odlozenym-volbam/art/32769?tre_id=205

šetří podstaty jejich práv a přemýšlí o přiměřenosti svých kroků, a upevňuje tak vůli opatření dodržovat. Je v zájmu vládních představitelů, aby krizová opatření měla dostatečná odůvodnění i z důvodu případného soudního přezkumu. Nedostatečným odůvodněním se totiž zvyšuje riziko jejich zrušení soudem.

Doporučujeme, aby vláda (spolu s ministerstvem zdravotnictví) svými opatřeními dostatečně šetřila podstatu základních práv a svobod a doprovázela tato opatření dostatečným odůvodněním jejich přiměřenosti, potřebnosti a souladu s ústavním pořádkem. Takové odůvodnění je vhodné též doplnit odkazem na konkrétní plán pro řešení krizového stavu³.

3) Legislativní proces ve stavu legislativní nouze

Vláda dne 23. 3. schválila pět návrhů zákonů⁴, které mají za cíl zmírnit dopady přijatých krizových opatření na obyvatele ČR. Poslanecké sněmovně je předložila ten samý den večer. Na pozvánce na úterní schůzi byl přítom uveden pouze jeden návrh⁵. Ještě na začátku schůze tak nebylo všem poslancům zřejmé, o kterých návrzích se bude ten den jednat.

Stav legislativní nouze je výjimkou z běžného projednávání zákonů, která může být použita za splnění mimořádných okolností blíže definovaných v ust. § 99 odst. 1. zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Vzhledem k tomu, že ze zkráceného jednání už tak vyplývá limitovaný čas pro důkladnou diskusi nad projednávanými návrhy, je pro zachování základních principů parlamentní demokracie podstatné, aby bylo i za takto ztížených okolností dostatečně respektováno právo opozičních, ale i vládních poslanců se s návrhy včas seznámit, informovaně jim oponovat a předkládat pozměňovací návrhy. Jak ostatně uvedl i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 1. 3. 2011, Pl.ÚS 55/10, č. 80/2011 Sb., v rámci stavu legislativní nouze *„dochází jednak ke zřetelnému zkrácení legislativních procedur a omezení práv parlamentní opozice, jakož i k relativizování demokratických principů řádného legislativního procesu, a proto jakékoliv jejich další krácení či omezování práv a principů je třeba považovat za mimořádně závažné, neboť hrozí popření práv opozice, jakož i demokratického principu, což by mohlo ovlivnit vážně a trvale samu kvalitu demokracie přinejmenším v její sociální percepci občanskou společností.“*⁶

Doporučujeme, aby vláda ve stavu legislativní nouze s dostatečným předstihem seznamovala členy Parlamentu ČR s návrhy zákonů, které mají být za těchto mimořádných okolností projednány.

4) Zákaz (s výjimkami) zasedat obecním a krajským zastupitelstvům

³ Pandemický plán ČR:

https://www.mzcr.cz/verejne/dokumenty/pandemicky-plan-ceske-republiky_5520_5.html

⁴ odklad maturit ([ST 786](#)), pozastavení elektronické evidence tržeb ([ST 788](#)), změny v platbách sociálního ([ST 787](#)) a zdravotního pojištění ([ST 785](#)), novela zákona o státním rozpočtu ([ST 789](#))

⁵ <https://www.psp.cz/sqw/ischuze.sqw?o=8&s=42&pozvanka=1>

⁶ <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-55-10>

Vláda svým usnesením ze dne 23. 3. 2020 č. 274 o přijetí krizového opatření uložila „územním samosprávným celkům z důvodu omezení svobody pohybu na území České republiky konat zasedání zastupitelstev, pouze pokud je to nezbytné k přijetí opatření souvisejících s řešením nouzového stavu nebo ke schválení právních jednání nezbytných k dodržení termínů nebo zabránění bezprostředně hrozícím škodám (např. nezbytná rozpočtová opatření, změny pravidel rozpočtového provizoria, zajištění pomoci obyvatelstvu, nezbytná volba orgánů územních samosprávných celků), a to prostředky komunikace na dálku umožňujícími účast členů zastupitelstva na zasedání zastupitelstva v reálném čase bez jejich osobní přítomnosti; účast veřejnosti spočívající v její osobní přítomnosti je tímto vyloučena.“ Takovéto zásadní omezení možnosti zastupitelských sborů zasedat přijaté vládou představuje nezákonný a protiústavní zásah do práva na samosprávu podle čl. 8 Ústavy.

Doporučujeme, aby vláda zrušila své usnesení ze dne 23. 3. 2020 č. 274.

5) Právní nejistota spojená s neujasněnou právní formou vládních opatření

Opatření v souvislosti s koronavirovou nákazou byla dosud vydávána formou usnesení vlády nebo mimořádných opatření ministerstva zdravotnictví. V případě vlády však existuje pochybnost, zda vláda zvolila správnou formu. Podle komentáře k zákonu č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), by totiž měla vláda krizová opatření v nouzovém stavu vydávat formou nařízení vlády⁸.

Vedle toho došlo ke změně formy vydávaných nouzových opatření. Do dne 24. 3. 2020, 6:00 hod, byla mimořádná opatření nařízena formou vládních usnesení o krizových opatřeních podle § 6 krizového zákona. Od té doby však těžiště rozhodování o omezeních a ukládání povinností leží na ministerstvu zdravotnictví, které vydává mimořádná opatření na základě ust. § 80 odst. 1 písm. g) a § 69 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Vláda je již svými usneseními bere pouze na vědomí. Změna právní formy vydávaných nouzových opatření vede k určité právní nejistotě, což je možné sledovat například na diskusi o odpovědnosti státu za škodu způsobenou vládními opatřeními.

Doporučujeme, aby vláda vyjasnila právní formu rozhodování o opatřeních vydaných v souvislosti s koronavirovou nákazou. Doporučujeme také, aby vláda v této souvislosti odstranila pochybnosti veřejnosti ohledně možnosti žádat o náhradu škody způsobené přijatými opatřeními a vydala k této otázce jednotnou a jednoznačnou pozici. Svými kroky tak může přispět k posílení principu právní jistoty.

S uvedenými doporučeními souhlasí:

Jan Wintr (PF UK), Robert Zbiral (PF MU), Jan Kysela (PF UK), Tomáš Havel (PF UK), Maxim Tomoszek (PF UPOL), Ondřej Preuss (PF UK)

Uvedená doporučení byla zpracována z iniciativy Rekonstrukce státu, 2. 4. 2020.

⁷ <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOABMZAMKN1>

⁸ Vaníček, J.; Vodehnal, O., *Krizový zákon. Komentář*, Wolters Kluwer 2017