

Pracovní skupina pro
ÚSTAVNÍ SYSTÉM

(prezident, vláda, Parlament, dělba moci, politické strany a volby)

Za nejdůležitější událost prvního půl roku 2020 považují členové Pracovní skupiny reakci výkonné moci na šíření nemoci COVID-19. Postup vlády a Ministerstva zdravotnictví považují za neprofesionální. To se projevilo například v problematickém rozhodnutí odložit doplňovací volby do Senátu. Z vývoje netýkajícího se pandemie experti poukazují na probíhající kauzu střetu zájmů Andreje Babiše a s ní související rezoluci Evropského parlamentu a nález Ústavního soudu. Členové Pracovní skupiny též sledují debatu ohledně interpretace dějin a vyjádření děkana FF UK Michala Pullmana a upozorňují na relevanci vnímání dějin pro dnešní chápání hodnot demokratického právního státu. Do budoucna experti předpokládají, že bude docházet k přezkumu koronavirových opatření soudy, a apelují na přijetí legislativy, která by umožnila volit osobám v karanténě.

Za Fórum expertů

Ing. Mgr. Jaroslav *Benák*, Ph.D.

prof. JUDr. Karel *Eliáš*, Dr.

JUDr. Maxim *Tomoszek*, Ph.D.



1) Události (včetně legislativních změn), které se týkají sledované oblasti a jsou z hlediska jejího fungování zásadní

Hlavní událostí sledovaného období je pandemie COVID-19 a reakce veřejné moci na ní. Její součástí jsou opatření vlády, Ministerstva zdravotnictví a hygienických stanic a přijetí řady právních předpisů, a to zejména ve stavu legislativní nouze.

Epidemie nemoci COVID-19

Významnou událostí bylo rozhodnutí vlády o **odložení doplňovacích voleb do Senátu**, které bylo Nejvyšším správním soudem označeno za nicotné¹, neboť k němu vláda neměla pravomoc. Vláda svůj krok vzápětí napravila a o odložení doplňovacích voleb na Teplicku bylo rozhodnuto řádně zákonem.² Členové Pracovní skupiny prvotní způsob odložení voleb považují za **zjevný přešlap moci výkonné**.

Celkově členové Pracovní skupiny považují **přístup moci výkonné** k pandemii koronaviru za **neprofesionální**, obsahující dílčí chyby a nedomyšlenosti. To se například týká nekonzistence projevů politických představitelů s obsahem samotných opatření, která nebyla vydávána s dostatečným časovým předstihem tak, aby se na ně mohla veřejnost připravit. [1] Tuto zmatečnost experti zčásti přičítají dosavadní absenci zkušeností s obdobně závažným ohrožením veřejného zdraví. Současná krize ukázala nejasnost či nevhodnost některých relevantních ustanovení právních předpisů. Proto bylo třeba během pandemie vyjasnit, kdo má vydávat opatření, v jaké formě a co všechno musí obsahovat.

Za hodný zvláštní pozornosti členové Pracovní skupiny považují fakticky výlučný **vliv zdravotnických expertů a epidemiologů** na exekutivní rozhodování, které je dále limitováno téměř výlučně jen hospodářskými hledisky. [2] Takové prizma vedlo k rozhodování úzce zaměřenému na medicínská hlediska a k nedostatečnému zohlednění zejména sociálních a ústavně-právních otázek.

Střet zájmů

Těsně po konci sledovaného období došlo k vývoji v případě podnětu Transparency International Nejvyššímu státnímu zástupci na přezkum rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ve věci přestupku předsedy vlády Andreje Babiše proti zákonu o střetu zájmů. Krajský úřad totiž 20. března 2020 rozhodl, že předseda vlády ve střetu zájmu není.

V záležitosti čelil Andrej Babiš podezření, že stále ovládá média ze skupiny Mafra, která je součástí holdingu Agrofert. [3] Nejvyšší státní zástupce odpověděl Transparency International, že krajský úřad věc nesprávně posoudil. Za nesprávné označil právní posouzení zákona o střetu zájmů i otázky ovládnutí mediálních společností Andrejem Babišem. Přesto státní zástupce žalobu proti rozhodnutí nepodal, neboť nebyla splněna podmínka závažného veřejného zájmu. S tímto závěrem se členové Pracovní skupiny neztotožňují.³

„Odůvodnění ukazuje, s jakou libovůlí lze také nakládat s veřejným zájmem a zásadou rovnosti.“ (Karel Eliáš)

¹ [Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. dubna 2020, sp. zn. Pst 19/2019](#)

² Doplňovací volby, které byly vyhlášeny v souvislosti s náhlým úmrtím předsedy Senátu Jaroslava Kubery, se původně měly konat na přelomu března a dubna. [5] Vláda rozhodla o jejich odložení kvůli šíření koronaviru a souvisejícím omezením pohybu. Doplňovací volby se nakonec konaly v červnu.

³ V srpnu Ministerstvo spravedlnosti zamítlo druhý návrh na přezkum rozhodnutí Středočeského kraje. [6]



V souvislosti s kauzou střetu zájmu předsedy vlády Andreje Babiše dále považují členové Pracovní skupiny za nestandardní **rezoluci Evropského parlamentu** z 19. června, ve které Evropský parlament vítá obnovení vyšetřování českého premiéra v souvislosti s jeho účastí na projektu Čapí hnízdo. [4] K tomu experti poznamenávají, že jde o rozhodnutí státního zastupitelství v souladu se zákonem a vzhledem k tomu je vhodné vzít jej na vědomí a respektovat, ale nikoliv hodnotit.

K zákonu o střetu zájmů se též vyjádřil Ústavní soud, který vydal nález⁴ týkající se návrhů prezidenta republiky a skupiny poslanců na zrušení některých částí zákona o střetu zájmů.⁵ Ústavní soud ve svém nálezu odmítl názor, že zákon o střetu zájmů je namířen pouze proti konkrétní osobě. [7]

Dle Ústavního soudu „je povinností demokratického právního státu nejen vytvořit veřejnému funkcionáři takové podmínky, aby mohl svou funkci řádně vykonávat, ale také zamezit tomu, aby takto svěřenou moc mohl využívat k prosazování vlastních (osobních) zájmů na úkor zájmu veřejného, a tím i důvěry veřejnosti.“

(Z Tiskové zprávy Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2020)

Interpretace dějin komunistického režimu

Za relevantní pro současné vnímání ústavního uspořádání a demokratického právního státu považují experti též probíhající debatu o interpretaci dějin komunistického režimu v Československu. Tato debata navazuje na knihu *Co byla normalizace?* a vyjádření jejího spoluautora doc. PhDr. Michala Pullmana, Phd., děkana Filozofické fakulty Univerzity Karlovy. Doc. Pullman je proponentem metody kritické revizionistické historiografie, která se snaží interpretaci dějin rozšířit zaměřením nejen na systém moci, ale i jeho legitimizační nástroje a dopad na každodenní chování obyvatel. [8]

Pullmanův důraz na konsenzus velké části společnosti s komunistickým režimem a jeho kritika historiků, kteří zdůrazňují spíše represe, vedla k názorům, že Pullmanův přístup relativizuje totalitní podstatu komunistického režimu.⁶ [9] Členové Pracovní skupiny poukazují na to, že interpretace nedemokratického stavu poměrů v minulém režimu je nutně spjata se současným vnímáním hodnot demokratického právního státu.

2) Případné zásahy do sledované oblasti, které by mohly ohrozit základní demokratické a právní principy či jinou součást ústavního pořádku ČR

Vzhledem k epidemii nemoci COVID-19 bylo nestandardních zásahů ve sledovaném období vyšší množství. Experti se nicméně shodují, že společným prvkem těchto zásahů byla neprofesionalita výkonné moci a nekonceptnost jejího přístupu ke koronavirové pandemii. Členové Pracovní skupiny uvádějí, že přestože dílčím chybám se v situaci, se kterou nikdo nemá zkušenosti, nelze zcela vyhnout, ne všechny chyby výkonné moci jsou omluvitelné novou situací. V tomto ohledu experti poukazují na nezákonné **odložení doplňovacích voleb do Senátu**, ústavně velmi sporný **zákaz vycestovat z republiky**, nepřiměřené **omezení**

⁴ [Nález Ústavního soudu ze dne 11. února 2020, Pl. ÚS 4/17](#)

⁵ Návrh se například týkal zrušení zákazu členům vlády provozovat rozhlasové a televizní vysílání nebo zákazu společností, v nichž mají členové vlády nejméně čtvrtinový podíl, aby se ucházely o veřejné zakázky a nenárokové dotace.

⁶ Takto se vyjádřil například Michal Klíma v otevřeném dopise děkanu Pullmanovi.



shromažďovacího práva nebo protizákonný zákaz konání zasedání zastupitelstev obcí. Při přijímání mimořádných opatření docházelo též k řadě procesních pochybení.

„S ohledem na ústavnost považují členové Pracovní skupiny za problematické už samotné vyhlášení nouzového stavu bez určení míry omezení základních práv a následné omezování práv bez adekvátních odůvodnění. Závažné je také překračování kompetencí daných zákonem o ochraně veřejného zdraví Ministerstvu zdravotnictví a krajským hygienickým stanicím.“

(ze Zprávy Pracovní skupiny pro politická práva za první pololetí 2020)

Z právního hlediska je důležité, že opatření do 24. 3. byla přijata podle krizového zákona, dle kterého platí, že stát odpovídá za škodu způsobenou fyzickým a právnickým osobám v souvislosti s krizovými opatřeními.⁷ Vláda doposud ale způsob podávání žádostí o odškodnění ani odpovědný subjekt neurčila, a situaci potenciálním žadatelům tedy nijak neulehčila. Experti přitom považují skeptická vyjádření nového předsedy Nejvyššího soudu JUDr. Petra Angyalossyho, PhD. k možnosti domoci se náhrady škody za zarážející. [10]

Ne všechna opatření byla ale přijata dle krizového zákona; některá opatření přijalo Ministerstvo zdravotnictví dle zákona o ochraně veřejného zdraví. Tato opatření byla následně zrušena Městským soudem v Praze⁸. Dle Městského soudu je třeba při takto razantním zásahu do práv občanů lpět na striktním dodržování krizového zákona a postupu dle něj, protože ten obsahuje ústavně-právní záruky a jasné mantinely, ve kterých se výkonná moc může pohybovat. Členové Pracovní skupiny považují za klíčové, že soud považoval napadená mimořádná opatření za opatření obecné povahy, která je možné přezkoumat ve správním soudnictví. Průběh jejich přezkumu, včetně jejich zrušení pro nezákonnost, lze považovat za vítězství vlády práva.

Naopak kriticky se členové Pracovní skupiny staví k usnesení Ústavního soudu⁹, které vyloučilo možnost přezkumu usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu. Podle Ústavního soudu bylo vyhlášení nouzového stavu „aktem vládnutí“, který nepodléhá jeho kontrole. Dle ÚS je vláda za vyhlášení nouzového stavu odpovědná politicky a soudy nemohou přezkoumávat všechna rozhodnutí jiných orgánů. Naopak dle členů Pracovní skupiny politická odpovědnost nevylučuje přezkoumatelnost soudem. Místo rezignace na přezkum právních aspektů vyhlášení nouzového stavu měl ÚS být při přezkumu opatrný, aby nehodnotil politické aspekty usnesení vlády. Ostatně takový postup si pro určité případy Ústavní soud sám ve svém usnesení do budoucna vyhradil – například kdyby vyhlášením nouzového stavu došlo ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu.

„Za zásadní vítězství vlády práva považuji skutečnost, že mimořádná opatření byla napadena právní cestou, přezkoumána soudem a zrušena pro svou nezákonnost. S tímto důrazem na soudní kontrolu zachování principů demokratického právního státu, který aplikoval Městský soud v Praze, pak značně kontrastuje přístup ÚS, který z těžko pochopitelných důvodů vyloučil možnost přezkumu vyhlášení nouzového stavu vládou Ústavním soudem.“ (Maxim Tomoszek)

⁷ Ministerstvo vnitra již obdrželo žádosti na odškodnění více než 280 milionů korun. [12]

⁸ <https://twitter.com/MlucviV/status/1253266094510522370>

⁹

https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezky/2020/Pl._US_8_20_vcetne_disentu_na_web.pdf



3) Trendy a predikce v rámci sledované oblasti

Vzhledem k mimořádné povaze koronavirové krize lze současnou situaci v oblasti ústavního systému a politických stran označit za nepředvídatelnou. U mnoha událostí nelze určit, zda jsou součástí dlouhodobějšího trendu.

Členové Pracovní skupiny predikují, že v dohledné době bude docházet k soudnímu přezkumu mimořádných opatření. Zejména lze očekávat rozhodnutí Nejvyššího správního soudu k otázce, ke které se různé senáty Městského soudu v Praze postavily rozdílně, tedy zda je možné přezkoumávat před správními soudy mimořádná opatření v situaci, kdy již neplatí. [11] Je možné, že se k této otázce vyjádří též Ústavní soud.

4) Příležitosti ke zlepšení. Příklady dobré praxe v zahraničí, kterými bychom se mohli inspirovat. Doporučení (zejména legislativní či exekutivní povahy) ke zlepšení fungování dané oblasti.

V současné situaci by kýženým zlepšením bylo důsledné dodržování právního řádu, zejména mocí výkonnou. Cílem pro následující období je tedy zejména navrátit se k předkoronavirovému standardu kvality právního státu. Členové Pracovní skupiny též apelují na aktivnější zapojení občanské společnosti do politického a společenského dění.

Za konkrétní příležitost ke zlepšení považují experti zavedení některé z alternativních metod hlasování pro lidi v karanténě a pro případ opakování omezení volného pohybu. V úvahu připadá zavedení online hlasování, hlasování poštou nebo například rozšíření možnosti využít přenosnou volební urnu.

5) Jaké body by měly určitě obsahovat volební programy stran pro volby do Poslanecké sněmovny?

Experti se shodují, že ústavní systém by neměl být významným tématem volebních programů. Jiné oblasti nabízejí více příležitostí pro smysluplná opatření na úrovni moci výkonné i zákonodárné. Shodují se však, že návrh na **zákaz opakování mandátu soudce Ústavního soudu** by byl rozumnou změnou v ústavním pořádku.

„Možnost opakovat mandát přináší nežádoucí motivace na obou stranách (jak u soudkyň a soudců, kteří o takové možnosti uvažují, tak u politických sil, které drží aktuální většinu v Senátu, či u prezidenta). Tyto motivace mohou deformovat rozhodování Ústavního soudu v období, které předchází případnému opakování navrženému či jmenování daného soudce.“ (Jaroslav Benák)

Zákaz opakování výkonu mandátu ústavního soudce by mohl být přijat současně s prodloužením mandátu ústavního soudce, například na 12 let.

Dále se jako žádoucí úprava jeví **zavedení alternativního způsobu výkonu volebního práva**.

Ke zvážení experti dávají i úpravu pro veřejnost nepřehledného způsobu **volby do místních zastupitelstev** či změny ve způsobech **financování politických stran**.



„Výpočet výše většiny státních příspěvků se dnes odvozuje od úspěchu strany ve volbách (zejm. do Poslanecké sněmovny), který sice nejpřesněji reflektuje podporu politických stran ve společnosti, rozhodně však není jediným dostupným referenčním bodem. Jako další aspekt pro určování výše příspěvků by bylo možné zvážit například počet členů strany, výši členských příspěvků nebo „párování“ příspěvků s dary fyzických osob do určité výše. Uvedená opatření by mohla motivovat politické strany více se otevřít společnosti, přijímat větší počet členů a nekoncentrovat své aktivity zejména do předvolebního období.“

(ze Zprávy Pracovní skupiny pro politické strany a volby za druhé pololetí 2019)

Vybrané citace členů Pracovní skupiny

„Domnívám se, že i přes výhrady, které lze z různých pozic vůči našemu ústavnímu pořádku mít, by nemělo jít o významné téma ve volebních programech politických stran. Jiné oblasti nabízejí mnohem více příležitostí pro smysluplná opatření na úrovni moci výkonné i zákonodárné.“ (Jaroslav Benák)

„Na závěry o soudní kontrole exekutivních opatření je zatím brzy, byť např. zatímní zdrženlivost nebo snad opatrnost Ústavního soudu vyvolala kritické ohlasy i u některých soudců tohoto soudu. Mě více zarazila prohlášení nového předsedy Nejvyššího soudu JUDr. Petr Angyalossyho, Ph.D. v rozhovoru pro týdeník Echo i jinde, v nichž kladně hodnotí vládní postupy, a jeho skeptické vyjadřování k možnosti soukromých subjektů domoci se náhrady škody.“ (Karel Eliáš)

„Za zásadní vítězství vlády práva považuji skutečnost, že mimořádná opatření byla napadena právní cestou, přezkoumána soudem a zrušena pro svou nezákonnost. S tímto důrazem na soudní kontrolu zachování principů demokratického právního státu, který aplikoval Městský soud v Praze, pak značně kontrastuje přístup ÚS, který z těžko pochopitelných důvodů vyloučil možnost přezkumu vyhlášení nouzového stavu vládou Ústavním soudem.“ (Maxim Tomoszek)

Přehled mediálních výstupů k dané oblasti

[1] iRozhlas. Všechno se dělá na poslední chvíli. Potřebujeme nutně chytrou karanténu, vyzývá ekonom Mních [online]. 15. 4. 2020. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/ekonomika/interview-plus-ekonomika-uvolnovani-restrikci-karantena-ekonom-munich_2004151658_wej

[2] Echo24. Babiš přiznává, že se bojí rozhodovat. Háže to na epidemiology [online]. 17. 4. 2020. Dostupné z: <https://echo24.cz/a/SuGmx/babis-priznava-ze-se-boji-rozhodovat-haze-to-na-epidemiology>

[3] ČT24. Středočeský kraj zastavil kauzu Babišova střetu zájmů [online]. 30. 9. 2020. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelive.cz/domaci/2937719-pravo-stredocesky-kraj-zastavil-kauzu-babisova-stretu-zajmu>

[4] Aktuálně.cz. Vláda označila rezoluci k Babišovu střetu zájmů za vměšování do vnitřních záležitostí [online]. 29. 6. 2020. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/vlada-se-podle-informaci-ctk-ohradila-vuci-casti-rezoluce-ey/r-7dcec22cba1911eaabd0cc47ab5f122/>

[5] iRozhlas. Nejvyšší správní soud: Rozhodnutí vlády o odložení senátních voleb v Teplicích bylo mimo její pravomoc [online]. 1. 4. 2020. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/nejvyssi-spravni-soud-doplnovaci-volby-do-senatu-jaroslav-kubera-teplice_2004011559_aur

[6] Deník.cz. Ministerstvo nebude přezkoumávat Babišův střet zájmů. Není prý zákonný důvod [online]. 25. 8. 2020. Dostupné z: <https://www.denik.cz/krimi/babis-stret-zajmu-20200825.html>



- [7] Advokátní deník. ÚS odmítl měnit ustanovení zákona o střetu zájmů pro veřejné funkcionáře [online]. 18. 2. 2020. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/02/18/ustanoveni-zakona-o-stretu-zajmu-omezujici-verejne-funkcionare-zustavaji-beze-zmeny/>
- [8] SeznamZprávy. Děkan Pullman není komunista. To jen my se bojíme vlastní minulosti [online]. 27. 7. 2020. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/dekan-pullmann-neni-komunista-to-jen-my-se-bojime-vlastni-minulosti-113786>
- [9] Forum24. Michal Klíma píše děkanu Pullmanovi: Jak to víte, že lidé nechtěli za socialismu na Riviéru? Omlouváte diktaturu [online]. 16. 7. 2020. Dostupné z: <https://www.forum24.cz/michal-klima-pise-dekanu-pullmannovi-jak-to-vite-ze-lide-nechteli-za-socialismu-na-rivieru-omlouvate-diktaturu/>
- [10] Český rozhlas Plus. Ne každý bude mít nárok na všechno, říká o žalobách na náhradu škod kvůli epidemii předseda Nejvyššího soudu [online]. 1. 7. 2020. Dostupné z: <https://plus.rozhlas.cz/ne-kazdy-bude-mit-narok-na-vsechno-rika-o-zalobach-na-nahradu-skod-kvuli-8241330>
- [11] iRozhlas. Zrušení čtyř opatření není podle ministra Vojtěcha relevantní. Resort podal kasační stížnost [online]. 7. 5. 2020. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/adam-vojtech-mestsky-soud-v-praze-kasacni-stiznost-ministerstvo-zdravotnictvi_2005071937_dok
- [12] iRozhlas. Kdy vyhovět žalobě o náhradu škod během epidemie? Šéf Nejvyššího soudu chce jednotné stanovisko [online]. 12. 7. 2020. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/nejvyssi-soud-petr-angyalossy-soudci-stanovisko-skody-epidemie-koronavirus_2006120918_tzr

