

## Doporučení Rekonstrukce státu k projednávání návrhu na vyslovení souhlasu Poslanecké sněmovny s prodloužením doby nouzového stavu do 25.5.2020:

### Obsah:

- 1) Speciální pandemický zákon - legislativní teze
- 2) Přehled opatření, se kterými podle dostupných informací vláda počítá i po 30.4. 2020, a to z hlediska jejich provázanosti s nouzovým stavem a možnosti jejich nahrazení alternativním řešením
- 3) Požadavky na odůvodnění žádosti o prodloužení nouzového stavu

### 1) Speciální pandemický zákon - legislativní teze

Ve světle rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 14 A 41/2020, kterým byla zrušena čtyři mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví nařízená dle zákona č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, je zřejmé, že k zachování některých dosavadních krizových opatření v souvislosti s výskytem onemocnění COVID-19 v České republice bude nutné zvolit jedno ze dvou následujících řešení:

1. Prodloužení nouzového stavu
2. Přijetí zvláštní legislativy, která by v rámci speciálního nouzového stavu umožnila vládě ústavně konformním způsobem přijímat nezbytná pandemická krizová opatření

Zřejmě nejrychlejším a nejjednodušším způsobem naplnění druhé varianty by bylo přijetí speciální novely krizového zákona, vymezené pro konkrétní účel v podobě zmírnění dopadů epidemie nového koronaviru označovaného jako SARS-CoV-2. Nová zvláštní ustanovení krizového zákona by zavedla speciální úpravu nouzového stavu spojeného s pandemií (tzv. pandemický nouzový stav), ve kterém by byl vymezen užší rozsah práv, která lze omezit (ust. § 5) a užší výčet krizových opatření, která lze použít (ust. § 6). Byla by stanovena povinnost uvést odůvodnění každého opatření a každého omezení práv, ze kterého je patrná nezbytnost a doba trvání opatření či omezení. Legislativa by měla časově omezenou účinnost.

Řešení v podobě speciální novely krizového zákona Rekonstrukce státu rozpracovává v následujících legislativních tezích.

1. **Přijetí zvláštního zákona**, který by byl přímou novelizací zákona č. 240/2000 Sb. (krizový zákon). Tato novela by zavedla speciální úpravu nouzového stavu spojeného s pandemií (tzv. pandemický nouzový stav) ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru označovaného jako SARS-CoV-2, tzv. pandemický nouzový stav by dával vládě zvláštní limitované pravomoci - zúžený výčet na základě § 5 a § 6 krizového zákona - k řešení konkrétního účelu. Tímto konkrétním účelem by bylo zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS-CoV-

2.

2. **Pandemický nouzový stav** by představoval obecný nouzový stav dle Čl. 5 a 6 Ústavního zákona o bezpečnosti ČR, ovšem vyhlášení nebo prodloužení by bylo Sněmovnou schvalováno ve speciálním režimu, který by umožnil zúžení krizových pravomocí vlády dle § 5 a § 6 krizového zákona. Tento speciální režim by byl účelově vázán na zmírnění dopadů epidemie koronaviru označovaného jako SARS-CoV-2.

Pokud by zvláštní okolnosti vyžadovaly, aby vláda požadovala nouzový režim bez jakýchkoliv omezení, bylo by možné to uskutečnit při nové žádosti o prodloužení nouzového stavu, vyhlášení nouzového stavu po jeho uplynutí nebo zrušením nouzového stavu a jeho novým vyhlášením.

3. **Žádost o souhlas s vyhlášením nebo prodloužením nouzového stavu ve speciálním režimu** by musela obsahovat odůvodnění a vymezení ve smyslu Čl. 6 odst. 1 Ústavního zákona o bezpečnosti ČR, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu budou ukládány. Určením omezených práv a povinností a jejich rozsahem by pak vláda byla vázána v navazujících nařízeních, kterými se stanovují konkrétní epidemiologická opatření.

Povinnost odůvodnění by se vztahovala jednotlivě na každé omezení práva a stanovení povinností, jeho součástí by zejména byl popis plánovaných opatření, jejich očekávaného trvání a odůvodnění jejich nezbytnosti. Dále by odůvodnění mělo obsahovat základní závěry testu proporcionality navrhovaných omezení a povinností k zajištění jejich souladu s Listinou základních práv a svobod, aby bylo šetřeno podstaty a smyslu omezených práv, v souladu s Čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Povinnost podrobného odůvodnění ve smyslu tohoto odstavce by byla výslovně stanovena.

Odůvodnění a vymezení rozsahu omezovaných práv a rozsahu ukládaných povinností by muselo být součástí žádosti o souhlas s prodloužením pandemického stavu, směřovaného Poslanecké sněmovně.

4. **Novela by vymežila pandemická opatření**, která může v pandemickém nouzovém stavu vláda přijmout. Jednalo by se o část omezených práv dle § 5 krizového zákona a některá oprávnění dle § 6 krizového zákona.

Konkrétně by měl režim pandemického nouzového stavu vládu zřejmě opravňovat na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit práva dle § 5 odst. 1 písm. c) až e) krizového zákona, a to zejména pro účely zajištění rámce pro postupné uvolňování omezení volného pohybu osob a podnikání. Dále by vládě mělo být ponecháno oprávnění na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařídít povinnosti dle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona. Vláda by byla dále oprávněna

přijmout v nezbytné míře opatření dle § 6 odst. 2 písm. b) až g). Více ke konkrétním omezením a povinnostem viz dále v návrhu části paragrafového znění.

5. **Stanovení omezené časové účinnosti ustanovení**, která budou novelou vložena do krizového zákona, např. na dobu 1 roku od nabytí účinnosti novely. V případě očekávaného pokračování pandemie po této době by mohla být účinnost legislativně prodloužena.

Rekonstrukce státu dále uvádí návrh možné podoby nových klíčových částí paragrafového znění novelizovaného krizového zákona:

#### §4a

##### **Pandemický nouzový stav**

Vláda může vyhlásit nebo prodloužit nouzový stav týkající se epidemie koronaviru označovaného jako SARS-CoV-2 po předchozím souhlasu Sněmovny tak, že bude vyloučen postup dle § 5 a § 6 a budou omezována práva dle § 5a a vydávána opatření dle § 6a.

#### §5a

Pokud Sněmovna vyjádří na návrh vlády souhlas s vyhlášením nebo prodloužením nouzového stavu podle §4a, lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit:

- a) svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací,
- b) právo pokojně se shromažďovat ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací a
- c) právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění.

#### §6a

(1) Pokud Sněmovna vyjádří na návrh vlády souhlas s vyhlášením nebo prodloužením nouzového stavu podle §4a, je vláda oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařídit:

a) zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území.

(2) Pokud Sněmovna vyjádří na návrh vlády souhlas s vyhlášením nebo prodloužením nouzového stavu podle §4a, je vláda v době trvání nouzového stavu je dále v nezbytné míře oprávněna:

- a) přijmout opatření k ochraně státních hranic, k pobytu cizinců nebo osob bez státní příslušnosti, v oblasti zbraní, výbušnin, nebezpečných chemických látek a přípravků, jaderných zařízení a zdrojů ionizujícího záření,
- b) nařídit přemístění osob ve vazbě nebo ve výkonu trestu odnětí svobody do jiné věznice nebo vyloučit volný pohyb těchto osob mimo věznici,
- c) nařídit nasazení vojáků v činné službě a jednotek požární ochrany k provádění krizových opatření,
- d) nařídit vykonávání péče o děti a mládež, pokud tuto péči nemohou v krizové situaci vykonávat rodiče nebo jiný zákonný zástupce,

e) nařídit přednostní zásobování

1. dětských, zdravotnických nebo sociálních zařízení,
2. ozbrojených sil, bezpečnostních sborů a složek integrovaného záchranného systému, pokud se podílejí na plnění krizových opatření,
3. prvku kritické infrastruktury, a to v nezbytném rozsahu,

f) zabezpečit náhradní způsob rozhodování o dávkách sociálního zabezpečení (péče), kterými se rozumí dávky nemocenského pojištění, důchodového pojištění, důchodového zabezpečení, státní sociální podpory, dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče,<sup>\*)</sup> a o jejich výplatě.

## 2) Přehled opatření, se kterými podle dostupných informací vláda počítá i po 30.4. 2020, a to z hlediska jejich provázanosti s nouzovým stavem a možnosti jejich nahrazení alternativním řešením

Z vyhodnocení těchto opatření lze vyvodit následující závěry:

- K zajištění prodloužení účinnosti krizových opatření (tedy opatření přijatých dle krizového zákona) je nutné, aby byl nouzový stav prodloužen. To se zejména týká opatření, která mají zajistit rámec pro uvolňování zákazu volného pohybu osob, maloobchodního prodeje a osobní přítomnosti žáků a studentů ve školách.
- K opatřením, která jsou nejčastěji uváděna jako hlavní důvody nutnosti prodloužení nouzového stavu (nákupy ochranných pomůcek, uložení pracovní povinnosti), existují alternativy dle stávajících zákonů.
- Pokud vláda nebude požadovat prodloužení nouzového stavu po 25.5. a bude chtít postupovat jen dle zákona o ochraně veřejného zdraví, nemusí zřejmě toto zákonné zmocnění pro uvažovaná opatření postačovat (např. zákaz hromadných akcí má platit zřejmě i po květnovém prodloužení nouzového stavu). V takovém případě musí vláda hledat náležitý zákonný podklad.
- Je sporné, zda by plošné omezení svobody pohybu a pobytu v podobě povinnosti nosit roušky (které obsahuje jen dílčí výjimky) obstálo v testu proporcionality a zda mu zákon o ochraně veřejného zdraví dává dostatečný zákonný podklad.

### a) Opatření, která lze ponechat v platnosti po ukončení nouzového stavu

**Nastavení pravidel a vytvoření právního rámce pro orientační trasování polohy osob, u kterých byla prokazatelně potvrzena nákaza COVID-19 (tzv. chytrá karanténa)**

- mimořádné opatření MZ ČR z 19.3. (odkaz [zde](#)) na základě usnesení vlády [č. 250](#) z 18.3. - dle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku)

- další opatření v souvislosti s tzv. chytrou karanténou nabylo účinnosti 20.4. (odkaz [zde](#))

- stávající zákonný podklad zákona o ochraně veřejného zdraví lze zřejmě akceptovat
- lze jen zvážit posílení veřejného dohledu nad nakládáním s daty občanů v rámci tzv. chytré karantény o kontrolu ze strany sněmovní Stálé komise pro kontrolu použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, použití sledování osob a věcí a rušení provozu elektronických komunikací

**Nákupy zdravotnických prostředků, přístrojů zdravotnické techniky a dalšího vybavení určeného pro poskytovatele zdravotních služeb a další potřebné subjekty v souvislosti s opatřeními k zamezení šíření nemoci COVID-19a**

- pokud by i po ukončení krizového stavu nastala situace, v níž nelze dodržet ani zkrácené lhůty pro některý z druhů zadávacího řízení, lze za takových krajně naléhavých okolností postupovat dle § 63 odst. 5 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, a využít tak zadávání dle jednacímho řízení bez uveřejnění, které je svým charakterem podobné výjimce, postup je pak tedy obdobný jako při běžném privátním kontraktačním procesu (více v samostatném dokumentu Rekonstrukce státu [zde](#))

**b) Opatření, která lze ponechat v platnosti po ukončení nouzového stavu po modifikaci znění**

**Zákaz pohybu a pobytu na všech místech mimo bydliště, bez ochranných prostředků dýchacích cest**

- mimořádné opatření MZ ČR z 30.3. (odkaz [zde](#)) - dle § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku)
- toto opatření nahradilo zrušené usnesení vlády ze dne 18.3. 2020 č. [247](#) - dle § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona
- toto opatření bylo zrušeno mimořádným opatřením MZ ČR ze dne 9.4. (odkaz [zde](#)), které doplnilo další dvě výjimky
- je velmi sporné, zda by toto plošné omezení svobody pohybu a pobytu, které obsahuje jen dílčí výjimky, obstálo v testu proporcionality a zda mu zákon o ochraně veřejného zdraví dává vůbec dostatečný zákonný podklad
- nutné modifikovat: poctivě uplatňovat test proporcionality, zvážit rozvolnění tohoto opatření, případně stanovení výjimek spolu s nastavením mechanismu, podle kterého by některé osoby mohly žádat ze specifických důvodů o výjimku; šlo by též zvážit formu doporučení

**c) Opatření, která je nutno po ukončení nouzového stavu zrušit, nahradit alternativním řešením, převést na doporučení či upravit příslušnou legislativu**

**Omezení volného pohybu osob na území ČR**

- usnesení vlády ze dne 23.4.2020 č. [452](#) - dle § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona
- vzhledem k širokému omezení volného pohybu osob je postup dle krizového zákona vhodný

- je vhodné zvážit postupné uvolňování tohoto zákazu, mimo nouzový stav lze volný pohyb osob omezit jen v rozsahu, který předpokládá § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví (*zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu*)

#### **Zákaz maloobchodního prodeje a prodeje služeb v provozovnách a zákaz přítomnosti veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb**

- usnesení vlády ze dne 23.4.2020 č. [453](#) - dle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona  
- vzhledem k širokému omezení svobody podnikat je postup dle krizového zákona vhodný  
- je vhodné zvážit postupné uvolňování tohoto zákazu, mimo nouzový stav lze svobodu podnikání omezit jen v rozsahu, který předpokládají konkrétní situace uvedené v ust. § 69 odst. 1 písm. a) a c) zákona o ochraně veřejného zdraví (*zákaz nebo omezení výroby, úpravy, úschovy, dopravy, dovozu, vývozu, prodeje a jiného nakládání s potravinami a dalšími výrobky, kterými může být šířeno infekční onemocnění, popřípadě příkaz k jejich zničení, resp. zákaz nebo omezení výroby, úpravy, dopravy a jiného nakládání s pitnou vodou a vodami užívanými k účelům podle § 6a a § 6d, zákaz používání vod ze studní, pramenů, vodních nádrží, rybníků, potoků a řek*)

#### **Zákaz vstupu na území České republiky (pravidla pro překračování státních hranic)**

- usnesení vlády ze dne 23.4. č. [443](#) - dle § 6 odst. 1 písm. b) a § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona  
- vzhledem k širokému omezení svobody pohybu a pobytu je postup dle krizového zákona vhodný  
- mimo nouzový stav lze omezeně nahradit proporcionálnějšími opatřeními - např. povinnou 14denní karanténou, částečně použitím ust. § 69 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (omezení cestování z některých oblastí); § 9 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (odepření vstupu cizinců, avšak pouze v případě individuálního posuzování - opatření před zavlečením infekčního onemocnění)

#### **Zákaz osobní přítomnosti žáků a studentů ve školách**

- usnesení vlády ze dne 23.4. č. [455](#) - dle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona  
- vzhledem k plošnosti omezení je použití krizového zákona vhodné  
- pokud dojde ke značnému uvolňování opatření v oblasti školství, lze zvážit omezeně postup dle zákona o ochraně veřejného zdraví, který byl ostatně použit ještě před vyhlášením nouzového stavu - dle § 69 odst. 1 písm. i) a případně § 69 odst. 1 písm. b) (uzavření škol, školských zařízení)

#### **Zajištění poskytování péče v zařízeních sociálních služeb po dobu trvání nouzového stavu**

- usnesení vlády ze dne 13.3. č. 207 o přijetí krizového opatření (odkaz [zde](#)) - dle § 5 písm. e) a § 6 odst. 1 písm. c) krizového zákona

- k pravomoci ukládat pracovní povinnosti je vhodné zmínit ust. § 6 odst. 4 krizového zákona: „*Povinnosti uvedené v odstavci 1 písm. c) lze uložit pouze tehdy, pokud nelze tyto činnosti a věci zajistit smluvně, subjekt plnění klade zjevně finančně a časově nevýhodné podmínky nebo plnění odmítne a přitom hrozí nebezpečí z prodlení.*”

- lze nahradit: vláda v předmětném krizovém opatření ukládá pracovní povinnost studentům k zajištění poskytování péče - bezodkladně po uložení pracovní povinnosti by se měla snažit o zajištění téhož výsledku smluvně/dobrovolníky a až je v dostatečném rozsahu takto zajištěno, co je potřebné, zrušit pracovní povinnost - zapojení dobrovolníků či smluvní řešení představují nepoměrně šetrnější varianty z hlediska ochrany před neproporcionálními zásahy do základních práv a svobod

### 3) Požadavky na odůvodnění žádosti o prodloužení nouzového stavu

Případná legislativa umožňující režim tzv. pandemického nouzového stavu však navzdory možnosti rychlého schválení ve stavu legislativní nouze zřejmě nebude schválena do 30. 4. Vzhledem k tomu se může ukázat jako nevyhnutelné prodloužení nouzového stavu, jakožto dosud jediného ústavně konformního způsobu přijetí potřebných krizových opatření. V takovém případě doporučujeme, aby vláda napravila nedostatky prvotního vyhlášení nouzového stavu a v žádosti Poslanecké sněmovně jednoznačně a podrobně popsala, jak bude nouzový stav využívat.

Podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR může vláda nouzový stav vyhlásit *“...jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají.”*

Vyhlášení nouzového stavu usnesením č. 69/2020 Sb. vláda odůvodnila příliš stručně: *“z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky”*. V navazující žádosti o prodloužení nouzového stavu by vláda měla toto odůvodnění zásadním způsobem rozšířit. Především by měla popsat hrozby spojené s výskytem nového koronaviru a uvést, jaká opatření nad rámec běžných zákonů jsou nezbytná ke zvládnutí epidemiologické situace.

Vyhlášení nouzového stavu 12. 3. 2020 dále nebylo spojeno s vymezením, *“která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají”*. Tento rozsah byl stanoven jednotlivými následnými usneseními vlády. Takový postup je zřejmě možný, nikoliv však vhodný. Přímo v žádosti o prodloužení nouzového stavu by vláda měla ve smyslu Čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR jasně a přesně vymezit, *“která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají.”* Jen tak bude zajištěna základní kontrola exekutivy ze strany Poslanecké sněmovny. Vláda by byla v souladu s vyzněním citovaného článku v následných usneseních vázána tímto základním vymezením a bylo by tak omezeno riziko svévole.

Soulad s Listinou základních práv a svobod je nutné zajistit takovým uplatněním omezení práv, aby bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu, v souladu s Čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Vláda by tak měla provést alespoň v základní podobě test proporcionality navrhovaných opatření, aby bylo jasné, že nedochází k excesivnímu a zbytnému zásahu do lidských práv.

*Vypracovali: Věnek Bonuš, Lukáš Kraus, Josef Karlický, Jakub Černý, Petr Bouda (všichni z Frank Bold).*