



Platforma Rozumné právo: Mimořádné pravomoci exekutivy ke zvládnání epidemie musí být doprovizeny důslednou parlamentní a soudní kontrolou

V Praze 8. prosince 2020 – Platforma Rozumné právo je toho názoru, že boj s epidemií není válka či obdobný stav, a proto primární využívání nouzového stavu není vhodné. Stát musí hledat jiné formy pružného přijímání opatření pro boj s nemocí. Navrhovaná právní regulace protiepidemických opatření, podle níž by hlavní hygienik měl mít široké pravomoci a velkou míru volného uvážení při omezování základních lidských práv a svobod, je však neakceptovatelná, pokud omezování základních práv a svobod, byť krátkodobá, nebudou podrobena důsledné parlamentní kontrole. Tuto formu kontroly je třeba doplnit, přičemž vzorem může být existující německá nebo rakouská právní úprava.

Doporučení:

- i v kontextu boje s epidemií je třeba odmítnout omezování základních lidských práv a svobod ze strany orgánů výkonné moci (ministerstva zdravotnictví, hlavního hygienika), pokud nejsou doplněna účinnou formou parlamentní součinnosti;
 - parlamentní kontrolu lze zajistit buď tak, že mimořádné pravomoci exekutivy se aktivují pouze v situaci, kdy Parlament konstatuje stav celostátní epidemie, nebo tak, že jednotlivá opatření exekutivy zasahující do základních práv a svobod musí schválit stanovený parlamentní orgán, např. výbor pro zdravotnictví;
 - výkon mimořádných pravomocí orgánů výkonné moci směřující k omezení základních lidských práv a svobod musí podléhat rovněž efektivní a důsledné soudní kontrole.
1. Návrh novely zákona o ochraně veřejného zdraví, který připravilo Ministerstvo zdravotnictví a uveřejnilo koncem listopadu 2020, vyvolal oprávněně kritické reakce a obrátil pozornost k hledání vhodné podoby právní regulace protiepidemických opatření.
 2. Z ústavního pořádku České republiky vyplývají určité principy, které je třeba respektovat. Podle čl. 2 odst. 4 Ústavy každý občan může činit, co zákon nezakazuje, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Podle čl. 4 odst. 2 Listiny meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem (tzv. výhrada zákona). A podle čl. 4 odst. 4 Listiny při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu (srov. i [stanovisko Rozumného práva z 25. května 2020](#)).
 3. Povinnosti občanům je tedy třeba ukládat primárně zákonem. Ústava připouští, aby tyto povinnosti byly konkretizovány podzákonými předpisy vydávanými orgány výkonné moci, popřípadě dalšími akty, jako jsou správní rozhodnutí či opatření obecné povahy. Základ ovšem musí být v zákoně. Omezují-li se takto základní práva, může se tak dít jedině zákonem. Výjimkou je nouzový stav (vyhlášený vládou a prodlužovaný či rušený Poslaneckou sněmovnou), kdy je možné ukládat občanům povinnosti a omezovat některá základní práva krizovými opatřeními vlády namísto zákonů.
 4. Z hlediska výhrady zákona by bylo ideální, kdyby zákon předvídal určitá konkrétní opatření, která se aktivují v relativně určité vymezených situacích. Uveřejněný návrh zákona by ovšem dával hlavnímu hygienikovi velmi široké pravomoci s obrovskou mírou volného uvážení, aniž by byly přesněji vymezeny situace, kdy tyto



pravomoci lze použít. Nadto by to byly pravomoci k poměrně dalekosáhlému omezení základních práv a svobod občanů.

5. Je možné, že vývoj epidemie tohoto druhu je tak nepředvídatelný a vyžaduje tak rychlou reakci státu, že těmto požadavkům nelze zcela dostát. I okolní státy, Německo a Rakousko, vybavily své vlády, ministerstva zdravotnictví a další orgány širokými pravomocemi. Německo se sice pokusilo konkrétní situace pro aktivaci opatření vymezit, ponechalo však orgánům výkonné moci široký prostor pro uvážení.
6. V rámci českého ústavního pořádku přicházejí do úvahy dvě řešení, z nichž ani jedno není ideální. Prvním z nich je vyhlášení nouzového stavu. Nouzový stav však znamená značné vychýlení dělby moci ve prospěch vlády na úkor přímo voleného Parlamentu a možnost dalekosáhlých zásahů do základních práv a svobod občanů, proto není žádoucí žít v nouzovém stavu po dobu mnoha měsíců.
7. Druhou možností je právě změna v zákoně o ochraně veřejného zdraví tak, aby tento zákon dal orgánům výkonné moci další pravomoci a umožňoval účinně reagovat na epidemie typu té aktuální. Musí se tak ale dít v souladu s výše uvedenými principy.
8. Německo a Rakousko nešly cestou vyhlášení výjimečného stavu. V Rakousku a Německu ale na rozdíl od návrhu Ministerstva zdravotnictví rozhodují o opatřeních orgány s demokratickou legitimitou a politickou odpovědností (federální a zemské vlády a ministři, orgány samospráv), nikoli úředníci (hlavní hygienik, Státní hygienická služba). Dále jsou v Německu a Rakousku tyto pravomoci vázány alespoň v nějaké míře na souhlas přímo volených reprezentantů lidu. V Německu je možné mimořádné pravomoci podle § 28a zákona o ochraně před infekcemi uplatňovat jen po dobu stavu epidemie celostátního rozsahu, který vyhláší a ruší Spolkový sněm. V Rakousku závažnější omezení mohou být vyhlášena jen se souhlasem parlamentního hlavního výboru a jen na deset dnů (tato doba může být se souhlasem hlavního výboru prodlužována).
9. Svěření mimořádných pravomocí Ministerstvu zdravotnictví, které by zahrnovaly i krátkodobá omezování základních práv a svobod, lze akceptovat (pokud vůbec) jen tehdy, budou-li podrobeny důsledné parlamentní kontrole (viz i stanovisko Benátské komise CDL-PI(2020)005rev z 26. května 2020, týkající se respektu k demokracii, lidským právům a právnímu státu během nouzových stavů), například tímto německým a rakouským způsobem. Buď by tyto mimořádné pravomoci mohlo Ministerstvo zdravotnictví (případně vláda) vykonávat po německém vzoru jen v době, kdy Parlament konstatuje stav celostátní epidemie (který by Parlament mohl i kdykoli zrušit) nebo by jednotlivá opatření s nikoli nepatrnými zásahy do základních práv po rakouském vzoru schvaloval některý parlamentní orgán. Ostatně taková součinnost parlamentního orgánu by nebyla pro náš právní řád novinkou, neboť ji zná § 24 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech, podle kterého výraznější přesuny v rámci schváleného státního rozpočtu musí povolit rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny.
10. Výkon mimořádných pravomocí orgánů výkonné moci musí podléhat rovněž důsledné soudní kontrole (i to doporučuje citované stanovisko Benátské komise), která je dostupná, rychlá a schopná posoudit zákonnost, odůvodněnost i přiměřenost omezení základních práv a svobod. Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci (čl. 4 Ústavy).
11. Z hlediska výhrady zákona jsou dále velmi nežádoucí velmi neurčitá zákonná ustanovení, jako je současný § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, umožňující „zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku“. Měl by být vypuštěn nebo přeformulován.
12. Návrh Ministerstva zdravotnictví obsahoval i mimořádně problematickou novelu zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, poskytující Státní hygienické službě přístup k provozně-lokalizačním datům mobilních stanic bez souhlasu soudu. Tento návrh je velmi pravděpodobně v rozporu s čl. 13 Listiny. Bude se mu věnovat samostatné stanovisko Rozumného práva.



13. A konečně – návrh zákona tak zásadně se dotýkající ústavních principů by rozhodně neměl být projednáván bez připomínkového řízení, bez konzultace Legislativní rady vlády a jejích pracovních komisí a ve stavu legislativní nouze, jak bylo původně navrhováno. Podrobnější zdůvodnění tu podává [stanovisko Rozumného práva z 9. listopadu 2020](#).
14. Členové názorové platformy Rozumné právo jsou připraveni poskytnout veřejným institucím svou součinnost a expertízu za účelem nalezení rozumného nastavení vhodné podoby právní regulace protiepidemických opatření.

Co je názorová platforma Rozumné právo?

Názorová platforma Rozumné právo je nezávislá expertní skupina právníků působících v nejrůznějších oborech práva v praxi i v akademii. Jejím cílem je poskytnout vládě, parlamentu a dalším veřejným institucím odbornou oponenturu návrhů zákonů a dalších regulačních opatření a zároveň sloužit jako rezervoár podnětů pro jejich racionální implementaci v tuzemských podmínkách. Platforma Rozumné právo není spojena s žádnou politickou stranou nebo hnutím, obchodní společností nebo jinou institucí a všichni její členové vykonávají svou činnost bez nároku na honorář nebo jinou odměnu. Stanoviska publikovaná na platformě Rozumné právo nejsou stanovisky organizací, v nichž členové názorové platformy působí.

Členové názorové platformy Rozumné právo k 8. prosinci 2020

- Petr Bezouška, občanské právo
- Václav Bílý, finanční právo
- Marie Brejchová, prezidentka Unie podnikových právníků
- Petr Bříza, mezinárodní právo soukromé
- Hana Gawlasová, pracovní právo a právo elektronických komunikací
- Tomáš Gřivna, trestní právo
- Adéla Havlová, právo veřejných zakázek
- Jan Lasák, obchodní právo
- Robert Neruda, právo hospodářské soutěže
- Petra Nováková, daňové právo
- Tomáš Richter, insolvenční právo
- Markéta Selucká, soukromé právo a ochrana spotřebitelů
- Ladislav Smejkal, pracovní právo a compliance
- Ondřej Trubač, daňové právo
- Jan Wintr, ústavní právo

K řešení dílčích otázek mohou být přizváni další odborníci z různých, i neprávních oblastí.

Web: www.rozumnepravo.cz
LinkedIn: [Rozumné právo](#)
Twitter: [@RozumneP](#)
Kontakt pro média: Klára Donathová, tajemnik@rozumnepravo.cz