

**Otevřená výzva**  
**poslancům Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky**  
**a senátorům Senátu Parlamentu České republiky**  
*(na vědomí rovněž předsedovi vlády a ministru zdravotnictví)*

Vážená paní poslankyně, vážený pane poslanče,  
Vážená paní senátorko, vážený pane senátore,

Parlament České republiky by měl rozhodovat o novele zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „**pandemický zákon**“).

**Prostudovali jsme navržené znění novely a jsme přesvědčeni, že představuje zcela nepřijatelný pokus o další omezení práv a svobod občanů, zaručených Listinou základních práv a svobod a mezinárodními úmluvami, jimiž je Česká republika vázána.**

Dovoluji si Vám zaslat naše zcela zásadní výhrady k návrhu. V samotném závěru pak připomínám naše výhrady k původnímu znění pandemického zákona s tím, že na nich nadále trváme a že navrhovanou novelou dojde jen k dalšímu prohloubení neústavnosti, v níž se naše společnost ocitla i kvůli zcela nepromyšlenému právnímu předpisu v podobě pandemického zákona, přijatému začátkem loňského roku.

**Novela pandemického zákona přitom na žádné z našich předchozích připomínek nereaguje. Je například zcela zjevné, že forma soudního přezkumu prostřednictvím Nejvyššího správního soudu se ukázala jako zcela nefunkční, když NSS téměř nikdy nebyl schopen včas zrušit nezákonné mimořádné opatření, pouze je označoval zpětně za nezákonné bez toho, aby toto rozhodnutí mělo skutečný dopad do práv a svobod občanů České republiky (kteří v té době byli omezováni již novými mimořádnými opatřeními) a do ochrany ústavnosti vůbec.**

Dovoluji si Vás požádat, abyste hlasoval/a proti přijetí této novely. Nadto považujeme za nepřijatelné, aby se o novele rozhodovalo ve stavu legislativní nouze, pro kterou nejsou splněny žádné zákonné podmínky, bez skutečně rozsáhlé odborné diskuse napříč profesním spektrem. Zkušenosti s pandemickým zákonem prokázaly rizika přijímání takto zásadních právních předpisů, bezprostředně omezujících práva a svobody, zaručené Listinou základních

práv a svobod lidí, a to dokonce ze strany jediného orgánu moci výkonné, bez dodržení standardního legislativního procesu.

**Nelze přehlédnout, že předkládaná novela, jak vyplývá z důvodové zprávy (str. 12), vychází především z epidemiologické situace na jaře 2021 a naposledy pracuje s variantou delta. V současnosti však v naší zemi, podobně jako ve zbytku světa, naprosto převažuje varianta koronaviru označovaná jako „omikron“, která je epidemiologicky srovnatelná s chřipkovým onemocněním, kdy počet hospitalizovaných lidí s pozitivním rt-PCR testem (bez toho, aby šlo nutně o pacienty s onemocněním covid-19) nepřesahuje 50 osob / 100 tisíc obyvatel.**

**V situaci, kdy je naše společnost psychicky i ekonomicky zcela vyčerpaná, považujeme za nezbytné učinit kroky k návratu vlády práva a respektování základních práv a svobod. Případné přijetí předmětné novely je přitom krokem zcela opačným. Krokem k totalitě.**

Jsme přesvědčeni, že pandemický zákon i jeho novela jsou v **rozporu s ústavním pořádkem České republiky**, jakož i mezinárodními úmluvami, jimiž je Česká republika vázána, **například s Úmluvou na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: úmluva o lidských právech a medicíně, s Úmluvou o právech dítěte, s nařízením GDPR atd.**

**Žádáme Vás, abyste:**

- **návrh novely zákona podrobili skutečně odpovědnému přezkumu a diskusi,**
- **přihlédli přitom k rizikům jeho zneužití ze strany státní, resp. výkonné, moci (viz opakovaně přijímaná nezákonná opatření ministerstva zdravotnictví),**
- **zabránili dokončení legislativního procesu ve vztahu ke schválení novely tohoto zákona**

**Trváme na tom, že tento právní předpis do právního řádu České republiky, coby demokratického právního státu, nepatří. Trváme na tom, že pokud Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval nezákonnost mnoha vydaných mimořádných opatření, je primární povinností státní moci upravit tato opatření a nikoliv změnit právní předpis tak, aby podobné zásahy do základních práv a svobod lidí, na které poukázal NSS, byly do budoucna zákonné a co nejjednodušší, a to navíc bez faktické možnosti jejich kvalifikovaného přezkumu s přímým dopadem do právní sféry jejich adresátů.**

V případě Vašeho zájmu jsme připraveni poskytnout Vám i další součinnost potřebnou pro zachování základních principů demokratického právního státu. Jsme přesvědčeni, že návrh



INSTITUT PRÁVA  
A OBČANSKÝCH SVOBOD

novely pandemického zákona řadu těchto principů porušuje nebo zcela ignoruje. Je to navíc jen další kazuistická úprava přijatá bez předchozí důkladné odborné diskuse. **Což je praxe, kterou by dle našeho názoru nová politická reprezentace neměla přebírat po té předchozí a kterou nelze v demokratickém právním státu tolerovat.**

**Důrazně proto žádáme, aby navrhovaná novela pandemického zákona nebyla přijata a aby jakékoliv zásahy do předpisů o ochraně veřejného zdraví byly s ohledem na jejich závažnost pro ochranu práv a svobod občanů podrobeny důkladné odborné diskusi.**

**Institut práva a občanských svobod, z. s.**

JUDr. Tomáš Nielsen, předseda

Dne 21. 1. 2022

email: [info@prolibertate.cz](mailto:info@prolibertate.cz)

web: [www.prolibertate.cz](http://www.prolibertate.cz)

Institut práva a občanských svobod, z.s.  
Kozí 916/5, Staré Město, 110 00 Praha 1  
IČO: 10986511  
Spisová značka: L 75092 vedená u Městského soudu v Praze

## NAŠE PŘIPOMÍNKY K AKTUÁLNÍMU NÁVRHU NOVELY ZÁKONA O MIMOŘÁDNÝCH OPATŘENÍCH PŘI EPIDEMII ONEMOCNĚNÍ COVID-19 A O ZMĚNĚ NĚKTERÝCH SOUVISEJÍCÍCH ZÁKONŮ

### 1. Stav legislativní nouze

Návrh novely zákona má být projednáván ve stavu legislativní nouze. Ve smyslu ustanovení § 99 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů lze ve stavu legislativní nouze projednat vládní návrh zákona pouze v případě „*mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody*“. Splnění těchto podmínek musí Vláda ČR (potažmo Sněmovna) dostatečně prokázat. Je základním principem demokratického právního státu, aby zákonodárná moc přijímala zákony standardním legislativním procesem. Porušení tohoto procesu je nepřijatelným zásahem do základů demokracie. Je přitom zjevné, že ani jedna z podmínek pro vyhlášení stavu legislativní nouze nenastala. V tomto směru je třeba upozornit zejména na skutečnost, že v současné době sice roste počet pozitivních případů rt-PCR testů (s tím, jak současně stoupá počet provedených testů), setrvale však klesá počet osob hospitalizovaných apod. Opřít rozhodnutí o to, že by tomu mohlo být v budoucnu jinak, přitom není dostatečným důvodem pro vyhlášení stavu legislativní nouze, protože zákon počítá s tím, že mimořádná okolnost při něm trvá. Nadto neexistuje žádný logický argument pro předpoklad, že by podmínky dle uvedeného ustanovení měly být splněny (i zahraniční zkušenosti ukazují, že varianta viru omikron je pro lidi ve většině případů neškodná a jakékoliv negativní scénáře jsou pustou spekulací).

### 2. Rozšíření pravomocí i na Ministerstvo obrany a Ministerstva vnitra

Ani důvodová zpráva dostatečně nevysvětluje, proč by měla být pravomoc k vydávání mimořádných opatření rozšířena na Ministerstvo obrany a Ministerstva vnitra. Jak vyplývá z celkové argumentace předkladatele, onemocnění covid-19 zasahuje celou společnost. Vojáci ani další pracovníci podřízení strukturám Ministerstva obrany ani policisté a další pracovníci Ministerstva vnitra nepředstavují zvláštní ohroženou či ohrožující skupinu obyvatel. Je proto nepřijatelné, aby uvedená ministerstva směla vydávat omezení pouze ve své oblasti. To by mohlo vést až k takovému stavu, kdy určitá část obyvatel (vojáci, policisté apod.) bude omezena na svých právech zcela jinak, než jiná skupina obyvatel, ačkoliv hrozba je pro všechny osoby stejná. Takový

stav je protiústavní, zcela v rozporu s čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

### 3. K bodům 2 – 8 novely

Rozšíření oblastí, v nichž lze omezovat základní občanská práva a svobody, považujeme za porušení principu uvedeného v čl. 4 odst. 4 Listiny („*Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.*“). Jak uvádí i předkladatel, reaguje touto novelou na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Stát je rozhodnutím soudu vázán. Je nepřijatelné, aby státní moc reagovala na nezákonnost svých předchozích mimořádných opatření jinak, než že rozhodnutí soudu bude respektovat. V tomto případě předkladatel dokonce přiznává, že cílem změny je přinutit soudní moc, aby do budoucna aprobovala i taková opatření, která jsou v tuto chvíli nezákonná.

Při posuzování novely je třeba mít na paměti, že orgány výkonné moci získávají do rukou nástroje, které bývají běžně využívány pouze jako sankční a donucovací prostředky.

V čl. 2 odst. 2 Listiny se podává, že Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Ve většině ustanovení novelizovaného § 2 je způsob uplatnění státní moci uveden jen rámcově. Jako příklad je možné použít slovní spojení „*včetně omezení provozní doby*“. V extrémních případech by totiž příslušný orgán moci výkonné mohl provozní dobu omezit tak, že by bylo povoleno danou službu provozovat každou pátou neděli mezi 13:00 a 13:30, a dotčený subjekt by nenašel ochranu u moci soudní, protože orgán výkonné moci by postupoval v souladu se zákonným zmocněním. Jedním ze znaků právního státu je právní jistota a podmínkou naplnění tohoto znaku je předvídatelnost. Pokud stát vykonává svou moc, adresátům normy musím být dopředu jasné, s čím mohou počítat, jaká jsou jejich subjektivní práva.

Nelze dále pominout i skutečnost, že pokud podobná omezení nepovažoval stát za nezbytná v době přijímání původního znění pandemického zákona, to méně nezbytná jsou nyní, kdy je více než zjevné, že epidemiologická situace je dramaticky lepší a v některých zemích se již této nové skutečnosti přizpůsobili a protiepidemická opatření zrušili. Dovolujeme si připomenout, že zásah do základních práv musí být

proporcionální. Při každém zásahu je třeba zjišťovat vhodnost a přiměřenost daného opatření a poměřovat ho se zasaženým právem. Žádný právní předpis by dopředu neměl z tohoto principu vybočovat. Rozšiřování okruhu omezení lidských práv a svobod, která smí činit Ministerstvo zdravotnictví (či KHS či Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra), je proto nepřijatelné.

Nově formulované **ust. § 2 odst. 2 písm. c)** je příliš obecné. Do přímého osobního kontaktu s jinou fyzickou osobou přichází do styku např. i doručovatelé kurýrních služeb. Pokud není záměrem zákonodárce dopustit, aby orgán výkonné moci jednostranně omezil doručování zásilek v době, kdy bude celkově omezen pohyb, nemluvě o tom, že dotčení mohou být nemocní v izolaci, kteří nemají jinou možnost, jak si obstarat potraviny, takto obecně by ustanovení formulovat neměl. V tomto případě se jednalo jen o jeden z příkladů, takových situací však může nastat řada. Každé ustanovení je proto třeba nechat projít připomínkovým řízením, důkladně promyslet a precizně naformulovat.

Přeformulováním **§ 2 odst. 2 písm. e)** z výjimky zákazu či omezení konání akcí, kde dochází ke kumulaci osob na jednom místě, vypadly schůze, zasedání a podobné akce konané jinými veřejnými nebo soukromými osobami na základě zákona. Tento zákon po novele tedy například umožňuje orgánu výkonné moci zakázat konání valných hromad korporací, čímž může dojít k porušení jiných práv a povinností korporací. Takový zásah do práv je zjevně nepřiměřený, a proto i naprosto nepřipustný.

#### **4. K bodu 8 novely, konkrétně k novele ust. § 2 odst. 2 písm. f)**

Další omezování práva dětí na vzdělávání, zaručeného zejména čl. 33 Listiny, je nepřijatelné. V čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod se výslovně uvádí: „*Nikomu nesmí být odepřeno právo na vzdělání.*“ Čl. 10 Ústavy stanovuje, že „vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“ Československo bylo vůbec prvním státem střední a východní Evropy, který se stal stranou Úmluvy, úmluva byla ratifikována 18. března 1992 a publikována pod č. 209/1992 Sb. Výše uvedené ustanovení této Úmluvy má tedy aplikační přednost a dle našeho názoru je nepřijatelné, by vnitrostátní právní předpis právo na vzdělání, touto Úmluvou zaručené, jakkoli omezil. Návrhem má být navíc zasaženo i do práva na základní

vzdělávání, které představuje jednu ze základních podmínek udržení současné civilizace. Základní vzdělávání, které je základem gramotnosti naší civilizace, smí být omezeno pouze v případech, kdy nelze sledovaného cíle (jímž smí být pouze ochrana základních práv a svobod) dosáhnout jinak. Pro zavedení tohoto typu opatření neexistuje žádný důvod. Doplnění pandemického zákona o tento bod tak představuje i zcela flagrantní porušení čl. 4 odst. 4 Listiny.

V tomto směru odkazujeme i na několik odborných studií a článků, prokazujících, že není důvod směřovat protiepidemická opatření proti dětem a jejich právům:

- <https://smis-lab.cz/2022/01/12/navrh-adresovany-clenum-nizp-zmena-strategie-testovani-zruseni-tzv-covid-pasu/>
- <https://smis-lab.cz/2022/01/08/jak-je-covid-19-nebezpecny-pro-deti-a-mlade-lidi/>

<https://smis-lab.cz/2021/10/16/nesmysl-plosneho-testovani-ve-skolach/>

**V § 2 odst. 2 písm. n)** se uvádí jako protiepidemické opatření příkaz fyzickým osobám, které podstoupily test na stanovení antigenu viru SARS-CoV-2 s pozitivním výsledkem, zdržovat se odděleně od ostatních fyzických osob, aniž by bylo specifikováno, co se tím odděleným zdržováním rozumí. Pokud má být takto závažným způsobem zasaženo do práv nejen testované osoby, ale případně i jejího zaměstnavatele, měly by být podmínky stanoveny precizně. Jedná se o jedno z ustanovení, které by mělo být řádně posouzeno v připomínkovém řízení a zhodnoceno, jak upravit práva a povinnosti např. v s situaci, kdy by byla osoba antigenním testem pozitivně testovaná opakovaně za sebou. Rozhodně by však mělo být specifikováno, co se rozumí formulací „zdržovat se odděleně“, aby se vyloučila možnost, že by na podkladě takového zákonného ustanovení orgán výkonné mohl např. nařídit pobyt v karanténním detenčním zařízení.

**V § 2 odst. 2 písm. t)** je stanovena možnost omezit činnost orgánů právnických osob kvůli osobnímu kontaktu fyzických osob. K tomuto omezení už v praxi dochází nově naformulovaným ust. **V § 2 odst. 2 písm. e)**. Jak bylo uvedeno výše, tento zákon po novele tedy například umožňuje orgánu výkonné moci zakázat konání valných hromad korporací, čímž může dojít k porušení jiných práv a povinností korporací. Takový zásah do práv je zjevně nepřiměřený, a proto i naprosto nepřipustný.

**5. K bodu 8 novely, konkrétně k novele ust. § 2 odst. 2 písm. u)**

Novela zavádí nový institut „příkazu fyzické osobě“. Jak výslovně přiznává i předkladatel, účelem tohoto doplnění je obejít doposud platnou úpravu vyplývající ze zákona o ochraně veřejného zdraví a správního řádu, kdy omezit fyzickou osobu na jejích základních lidských právech a svobodách je přístupné pouze rozhodnutím ve správním řízení. V praxi to tedy může znamenat, že nikoliv zákon nebo rozhodnutí orgánu veřejné moci, ale teprve jakýsi předem nepojmenovaný úkon (např. doručení SMS zprávy) omezí člověka na jeho právech, a to dokonce nikoliv na základě zákona, ale na základě mimořádného opatření (coby opatření obecné povahy). Podobná subdelegace je v ústavním státu zcela nepřijatelná. Porušuje základní principy ústavnosti, jak vyplývají z čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1, čl. 4 odst. 2, čl. 8 odst. 6 Listiny. Úprava nijak neřeší možnost obrany proti takovému „příkazu“, a je tak zcela v rozporu i s čl. 36 odst. 1 Listiny (právo na soudní ochranu).

Nařízení izolace nebo karanténního opatření je krokem velice zásadním, představuje zcela mimořádný zásah do základních lidských práv a svobod. Tomu musí odpovídat i zákonná úprava těchto institutů. Důrazně upozorňujeme, že dle § 2 odst. 6 zákona o ochraně veřejného zdraví lze izolaci nařídit pouze u osoby, která **onemocněla infekční nemocí** nebo **jeví příznaky tohoto onemocnění**. Dle předkladatele ale má být nařizována touto zcela nepřijatelnou formou i jen v případech pozitivního testu rt-PCR, příp. antigenního testu. Argument, že samoizolace bude ukončena, pokud osoba omezená na svých právech, prokáže, že není nakažena, nelze přijmout. S ohledem na intenzitu zásahu takového opatření do nejzákladnějších práv člověka je nezbytné, aby to byla státní moc, kdo prokáže, že jsou splněny tak závažné a mimořádné podmínky pro takový zásah i stávající formou správního rozhodnutí. Zásah formou například SMS zprávy je zcela bezprecedentní snahou o převrácení demokratického pravidla, že nikdo není povinen činit to, co mu zákon neukládá.

**Nezbývá nám než upozornit, že jediným zjevným motivem tohoto návrhu je podpořit fungování tzv. trasování prostřednictvím projektu Chytrá karanténa. Přikládáme odbornou studii prof. MUDr. Jiřího Berana, CSc., z níž jednoznačně vyplývá, že tato forma trasování je zcela nesmyslným opatřením, které nevede k likvidaci epidemie či k zamezení jejího šíření. Upozorňujeme rovněž, že projekt Chytrá karanténa je**



**v současné době rovněž předmětem šetření ze strany Policie České republiky, Národní centrály proti organizovanému zločinu SKPV.**

K tomuto ustanovení je třeba dodat, že je formulováno tak, že není patrné, o jaké „ostatní fyzické osoby“ se má jednat. Termín „ostatní fyzické osoby“ vyjadřuje neurčitý počet fyzických osob, čítající třeba i všechny fyzické osoby zdržující se na území republiky. Z ustanovení není patrné, kdo a jakým způsobem bude prokazovat, že „ostatní fyzické osoby“ nebyly ve styku s nakaženou fyzickou osobou.

Pokud se v § 2 odst. 2 písm. v) umožňuje vydat fyzickým osobám příkaz, aby poskytly orgánu ochrany veřejného zdraví po návratu do České republiky všechny vyžadované údaje, zákon by měl specifikovat, jakým způsobem dojde ke splnění povinnosti podle tohoto ustanovení. Jestliže se v tomto ustanovení předvídá povinnost fyzické osoby poskytnout další epidemiologicky významné údaje, mělo by být blíže určeno, o jaké údaje se jedná či jednat může a nemůže. Bez této specifikace zůstává povinnost příliš neurčitá, navíc bez zákonného zmocnění. V této souvislosti si dovoluujeme poukázat na ust. čl. 2 odst. 2 Listiny: „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“ Přičemž podle ust. čl. 14 odst. 1 Listiny je svoboda pohybu a pobytu zaručena a v souladu s ustanovením odst. 3 téhož článku Listiny *„Tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody.“*

Nově vložený § 2a je zcela zásadním průlomem do práva a realizace práva na vlastnictví. Toto právo je právem základním, které navíc zprostředkovává další základní a jiná práva, včetně práva na podnikání. V nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/99 se Ústavní soud vyslovil tak, že *„Nezbytnou součástí demokratického právního státu je i ochrana svobody smluvní vůle, jež je derivátem ústavní ochrany práva vlastnického dle čl. 11 odst. 1 Listiny“*. Je tedy nepřípustné, aby tento zákon nahrazoval smluvní vůli dotčených osob a aby zákonodárce současně rezignoval na svou kompetenci, kterou nezdůvodnitelně přenechá moci výkonné, pokud by ponechal na její úvaze, zda zakáže rozhodování na zasedání orgánu právnícké osoby v jí zvolené formě.

## 6. K bodu 22 novely

Prodloužení účinnosti pandemického zákona, obzvláště proto, že ani neobsahuje datum ukončení účinnosti minimálně části ustanovení, omezující lidská práva, považujeme za zcela nepřijatelné. Pandemický zákon, coby předpis zásadním způsobem rozšiřující pravomoc vždy jediného správního úřadu přímo zasahovat do základních a jiných práv a svobod zaručených Listinou základních práv a svobod, byl přijímán na relativně krátkou dobu právě s ohledem na intenzitu, kterou narušuje běžné fungování demokratického právního státu. Došlo k tomu v době, kdy dle předkladatele akutně hrozilo přetížení nemocnic apod. Po roce od účinnosti tohoto zákona je situace zcela jiná – onemocnění covid-19 dle všech odborných názorů nepředstavuje pro člověka zvýšenou hrozbu oproti jiným respiračním onemocněním, nemocniční zařízení jsou volná.

Předkladatel se ani nenamáhal zákonodárci vysvětlit, proč by mělo dojít k posunutí účinností tohoto právního předpisu, proč v současné době nepostačují standardní normy obsažené v zákoně o ochraně veřejného zdraví. Ačkoli je za dva roky pandemie onemocnění covid-19 dobře popsáno a naučili jsme se s ním žít, dodnes není stanoven epidemický práh a další podmínky, za nichž se jeví jako nutnost zavést omezující protiepidemická opatření. Prodloužení pandemického zákona mělo být prostředkem *ultima ratio*, pandemický zákon se neměl stát součástí našeho právního řádu ani našich běžných životů.

**Za zcela zásadní pak považujeme i naše výtky k původní verzi pandemického zákona, jak jsou uvedeny níže. Bohužel, praktická zkušenost s tímto právním předpisem tyto naše výtky bezesbytku potvrdila.**

## NAŠE PŘIPOMÍNKY K PŮVODNÍMU NÁVRHU ZÁKONA O MIMOŘÁDNÝCH OPATŘENÍCH PŘI EPIDEMII ONEMOCNĚNÍ COVID-19 A O ZMĚNĚ NĚKTERÝCH SOUVISEJÍCÍCH ZÁKONŮ

### SOUHRNNÉ HODNOCENÍ NÁVRHU ZÁKONA

*(podrobnější hodnocení je uvedeno dále)*

1. Návrh zákona dle našeho názoru představuje zcela protiústavní zásah moci zákonodárné do moci výkonné, a to i dle stávající judikatury Ústavního soudu.
2. Návrh zákona opakovaně operuje s pojmem „epidemie“, ačkoliv chybí jeho zákonná (či odborná definice). Naplnění podmínek zákona (trvání či hrozba epidemie) tak nebude možné v praxi nikdy přezkoumávat.
3. Návrh zákona otvírá obrovský prostor pro vynucování si zásahů do integrity lidského těla a zavádění experimentálních postupů v rámci výkonu státní moci, a to zcela v rozporu s obecnými morálními a etickými zásadami, zakotvenými i v mezinárodních úmluvách, jimiž je Česká republika vázána, například ÚMLUVOU NA OCHRANU LIDSKÝCH PRÁV A DŮSTOJNOSTI LIDSKÉ BYTOSTI V SOUVISLOSTI S APLIKACÍ BIOLOGIE A MEDICÍNY: ÚMLUVA O LIDSKÝCH PRÁVECH A BIOMEDICÍNĚ, č. 96/2001 Sb. m. s.
4. Návrh zákona zcela ignoruje již existující právní instituty, sloužící k ochraně veřejného zdraví, zejména tzv. Pandemický plán (který např. existuje pro případy výskytu nových mutací chřipkových virů a který je opřen o odborné názory – viz k tomu usnesení Vlády ČR č. 682 ze dne 14. 9. 2011). Přitom právě pandemický plán by měl být hlavním nástrojem státu v řešení jakékoliv epidemiologické situace. Přesto vláda do dnešního dne existující nástroj nevyužila.
5. Návrh zákona dle našeho názoru nepřináší z pozitivního hlediska nic zásadně nového – veškerá opatření lze řešit v rámci nouzového stavu, stavu nebezpečí, příp. prostřednictvím opatření MZ či KHS dle zákona o ochraně veřejného zdraví.
6. Namísto toho, aby návrh zákona směřoval k tomu, umožnit orgánům veřejné moci a složkám integrovaného záchranného systému efektivnější činnost při řešení krizových situací, představuje především nový represivní nástroj, umožňující zcela neadekvátně



INSTITUT PRÁVA  
A OBČANSKÝCH SVOBOD

omezovat občanská práva a svobody orgány výkonné moci a dokonce k takovému omezování zneužívat složky IZR, vč. Armády ČR a Policie ČR.

7. Návrh zákona zcela zásadním způsobem omezuje právo na náhradu škod, vzniklých v důsledku protiepidemických opatření, a to zejména osob z řad malých a středních podnikatelů (naopak zvýhodňuje např. energetické, telekomunikační apod. korporace), prodlužuje dobu, v níž se poškozená osoba může náhrady domoci a zcela nesmyslně ztěžuje způsob uplatnění nároků na náhradu škody.
8. Návrh zákona otvírá prostor k omezování práva na ochranu osobních údajů a soukromí, když vkládá Ministerstvu zdravotnictví více pravomocí, než mají v podobných případech orgány činné v trestním řízení.
9. Návrh zákona schválený bez rozsáhlejší odborné diskuse může dle našeho názoru vést k paralýze činnosti Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu České republiky.

email: [info@prolibertate.cz](mailto:info@prolibertate.cz)

web: [www.prolibertate.cz](http://www.prolibertate.cz)

Institut práva a občanských svobod, z.s.  
Kozí 916/5, Staré Město, 110 00 Praha 1  
IČO: 10986511  
Spisová značka: L 75092 vedená u Městského soudu v Praze

## KONKRÉTNÍ ZÁVĚRY

### Obecně k návrhu a k § 1 zákona

1. **Návrh zákona reaguje pouze na jednu konkrétní situaci.** Jeho hlavním účinkem je navíc vyhlášení nového typu „krizové situace“, a to tzv. „stavu pandemické pohotovosti“. **Návrh tedy nevytváří pouze nový právní (krizový) institut, ale přímo jej zavádí** (de facto „vyhlašuje“).

Takové řešení je třeba odmítnout z mnoha důvodů – **návrhu chybí dostatek obecnosti**, navíc jím dochází k zásadnímu zásahu moci zákonodárné do moci výkonné. Návrh presumuje existenci určité konkrétní situace – epidemii onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem označovaným jako SARS-CoV-2 a s touto situací pak spojuje řadu omezujících dopadů do občanských práv a svobod, ačkoliv takový akt náleží spíše moci výkonné. Tím podstatně omezuje či zbavuje občany práva na přezkum, který by jim v jiných podobných situacích náležel.

Uvedený názor potvrzuje například i ustanovení části deváté návrhu zákona o jeho účinnosti. Z ní vyplývá, že zákon má mít časově omezenou účinnost, a to do 28. 2. 2022. Toto omezení se však vztahuje pouze na ustanovení § 1 – 7 návrhu zákona. Řada dalších ustanovení má zůstat v účinnosti i nadále, vč. např. omezení práva na náhradu škody apod. Z toho lze dovodit, že Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky si zřejmě připravuje prostor pro vyhlášení dalšího stavu pandemické pohotovosti, k čemuž ovšem opět bude muset přijmout zákon.

**Již jen z tohoto hlediska lze návrh považovat za protiústavní – viz k tomu například nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 či sp. zn. Pl. ÚS 24/08.**

2. **Návrh zákona opakovaně spojuje různé důsledky s existencí (nebo rizikem) „epidemie“ konkrétní nemoci, aniž by však existovala jakákoliv závazná právní definice tohoto pojmu.** V souvislosti s dosavadními epidemiemi chřipky byl obecně nastaven princip, že za epidemií lze považovat stav, kdy byl prokázán počet 1.600-1.800 „nemocných osob“ na 100.000 obyvatel. (viz <https://cs.wikipedia.org/wiki/Epidemie>). Takového stavu Česká republika v souvislosti s onemocněním COVID-19 dosud

nedosáhla. Pro toto onemocnění navíc dodnes neexistuje žádné objektivní hodnocení pro určení, zda jeho rozšíření již dosáhlo hranice epidemie (či pandemie). Předpoklad, že onemocnění COVID-19 dosáhlo úrovně epidemie, je tak zcela subjektivní a nepřezkoumatelný (bez stanovení konkrétních parametrů, jako je tomu u jiných respiračních onemocnění). Upozorňujeme přitom, že v případě chřipky je pro označení osoby jako „nemocné“ použito standardních lékařských kritérií, jimiž jsou zejména subjektivní i objektivní příznaky nemoci. V případě onemocnění COVID-19 se za nemocné či nakažené často označují i lidé s „pouze“ pozitivním výsledkem dnes používaných testů, často bez jakýchkoliv příznaků.

3. Návrh zákona zasahuje do velice zásadních sfér demokratického právního státu. Byl přitom přijat v tzv. „stavu legislativní nouze“, bez možnosti podrobného přezkumu jeho dopadů do nejvýznamnějších oblastí právního řádu a společenského života. K takovému postupu navíc není důvod, když stávající právní předpisy poskytují dle našeho názoru v dané situaci dostatek možností řešení – ať již prostřednictvím tzv. krizových opatření Vlády ČR či mimořádných opatření MZ ČR. **Je navíc otázkou, zda Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR jednala ve stavu legislativní nouze oprávněně.**

V této souvislosti je zcela nezbytné připomenout, že ačkoliv **Vláda ČR od března 2020 spojila pojem „nouzového stavu“ se zásahy do základních práv a svobod, chráněných Listinou základních práv a svobod a mezinárodními úmluvami, ve skutečnosti je toto spojení chybné. Vládě ČR nic nebrání vyhlásit nouzový stav s územním omezením, vyhlásit jej bez zásahů do práv a svobod obyvatel pouze pro účely zajištění efektivnějšího postupu ze strany státu apod.**

4. **K § 1 odst. 3 návrhu zákona:** Je velmi pochybné, zda je vůbec možné zákonem upravovat způsob rozhodování Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, stanovený přímo v čl. 39 Ústavy ČR. Je třeba rovněž upozornit na zcela absurdní stav, kterou návrh zákona zavede, kdy:
  - a. Pro předložení návrhu na zrušení stavu pandemické pohotovosti ze strany Poslanecké sněmovny je dle § 1 odst. 3 návrhu zákona potřeba souhlasu alespoň 1/5 všech poslanců, **tedy nejméně 40 poslankyň a poslanců;**
  - b. Pro zrušení či změnu celého zákona přitom dle čl. 39 Ústavy postačí nadpoloviční většina přítomných poslanců, **tedy nejméně 34 poslankyň a poslanců.**

## K § 2

Článek v zásadě kopíruje ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví s několika zásadními rozdíly:

- umožňuje Ministerstvu zdravotnictví ČR a krajským hygienickým stanicím nařizovat velmi obecná mimořádná opatření s celostátní působností, a to v řadě oblastí, kde to dosud (i dle judikatury soudů) bylo možné pouze formou krizového opatření během nouzového stavu (vyhlašovaného na základě ústavního zákon o Bezpečnosti České republiky) – k omezování základních práv a svobod tak nově může docházet opatřeními pouze na základě zákonného zmocnění (nikoliv zmocnění stanoveného v ústavním zákoně), bez existence nouzového stavu, což je situace, která je dle našeho názoru v rozporu s principy demokratického právního státu
  
- **K § 2 odst. 2:** Zde jsou uvedena opatření, která mohou uvedené orgány vydávat – jen příkladmo uvádíme několik výhrad k nim:
  - **písm. b):** Výslovně rozšiřuje okruh omezení, která smí uvedené orgány zavádět, ačkoliv dosud bylo toto oprávnění předmětem diskusí – návrh zákona tedy zásadním způsobem rozšiřuje pravomoci orgánů ochrany veřejného zdraví, ačkoliv cíle, vyplývající z návrhu zákona, lze realizovat jinou, ústavně konformnější (a pro občanské svobody šetrnější) formou
  - **písm. c):** Jde o zcela absurdní diskriminační ustanovení, které z celkového výseku podnikatelských činností výslovně (a bez jakéhokoliv vědeckého argumentu) reguluje konkrétní oblasti, a to: „*holičství, kadeřnictví, pedikúry, manikúry nebo solária, poskytování kosmetických, masérských, regeneračních nebo rekondičních služeb nebo provozování živnosti, při níž je porušována integrita kůže*“. Právní předpis, zejména pak zákon, by měl obsahovat co nejobecnější úpravu – v tomto případě jde tedy opět o příklad právního aktu, který se spíše podobá individuálnímu aktu (či opatření obecné povahy)
  - **písm. d):** Jde o stejnou situaci, tentokrát diskriminující provozovatele koupališť a saun
  - **písm. i):** Zejména poslední část věty opakuje stejnou chybu, která byla soudy v minulosti vyčítána ust. § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jež bylo v posledním roce opakovaně zneužíváno pro svou obecnost. Formulace „*a další protiepidemická opatření*“ bez jakéhokoliv omezení či upřesnění tak fakticky činí ostatní ustanovení zbytečnými, neboť pod něj lze

subsumovat téměř vše. MZ ČR či KHS mohou vydat de facto jakýkoliv příkaz dle tohoto ustanovení, aniž by přitom musely (a mohly) prokázat, že jsou naplněny podmínky pro jeho vydání (zejména s ohledem na absenci definice pojmu „epidemie“)

- **písm. m):** Možnost přikázat testování zaměstnanců a jiných pracovníků na přítomnost onemocnění COVID-19 je zcela bezprecedentním zásahem do práva na práci, ochranu lidské integrity, ochranu soukromí a osobních údajů apod. Zákodárce ve stavu legislativní nouze dále ani nemohl dohlédnout důsledků, jaké toto ustanovení může mít na pracovní právní vztahy. Uvedené ustanovení navíc naráží na dva zcela zásadní věcné problémy:
  - **neznáme jediný vědecký důkaz o tom, že by jakýkoliv testování bezpříznakových osob mohlo mít jakýkoliv vliv na vznik, šíření či likvidaci epidemie COVID-19**
  - **na českém trhu dle našeho názoru neexistují (a nevíme o nich ani v celosvětovém měřítku) techniky testování, jež lze provádět neodbornými osobami, které ověřují přítomnost onemocnění COVID-19; důrazně upozorňujeme, že testy rt-PCR ani antigenní testy nejsou testy, jež by odhalovaly přítomnost onemocnění COVID-19**

### K § 3

Jistě by bylo možné za pozitivní vnímat nutnost uvádět v opatřeních odůvodnění se stanoveným obsahem. Tuto povinnost však v sobě zahrnuje již i současné znění zákona o ochraně veřejného zdraví, a to minimálně na úrovni ustálené judikatury soudů ČR. Nejde tedy o novinku, ale o výslovné zakotvení toho, co již v právním řádu zavedeno je.

### K § 6

Ve spojení s širokým rozsahem mimořádných opatření, jež návrh zákona předpokládá, může možnost zapojit do jejich „realizace“ složky integrovaného záchranného systému představovat v praxi podstatné rozšíření pravomocí Ministerstva zdravotnictví (nejde přitom zjevně jen o základní složky IZS).

### K § 9

Návrh zákona **zcela bezprecedentně omezuje nárok na náhradu škody vzniklé právními i fyzickými osobám** ve stavu pandemické pohotovosti. Vztahuje se přitom nejen na škody vzniklé v důsledku opatření vydaných dle tohoto návrhu zákona, ale rovněž na škody vzniklé v důsledku opatření dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví (a to bez ohledu na to, zda byla vydána během nouzového stavu nebo mimo něj).



**Je nutné zdůraznit, že do současnosti se převažující část odborné právní veřejnosti přiklání k názoru, že náhrada škody, kterou přiznává ustanovení § 36 krizového zákona, se v dobách nouzového stavu vztahuje i na škodu způsobenou opatřeními dle zákona o ochraně veřejného zdraví. Přijetím tohoto návrhu zákona tak tedy dojde nikoliv k zavedení možnosti náhrady škody se domáhat, ale k jejímu zcela zásadnímu omezení.**

Omezení spočívají zejména v následujícím:

- **z náhrady je vyloučen ušlý zisk**

*To ve vztahu k podnikatelům znamená, že budou mít možnost na náhradu pouze svých nákladů. Přitom právě zisk představuje pro podnikatele jejich příjem (tj. návrh zákona je zbavuje nároku na příjem, a ponechává je tak plně v režimu státní pomoci). Takové náklady pak lze s určitým zjednodušením rozdělit takto:*

- *náklady na mzdy – s tím lze souhlasit s ohledem na ochranu zaměstnanců*
- *náklady na energie, služby operátorů apod. – to v zásadě znamená, že návrh zákona neumožňuje podnikatelům náhradu škody v podobě ušlého zisku, současně však garantuje příjmy energetických, telekomunikačních apod. společností – přitom jejich ceny v sobě zisk jistě zahrnují*
- *další náklady (které v sobě často opět zahrnují zisk třetích osob)*

- **z náhrady jsou vyloučeny náklady na protiepidemické prostředky**

*Zcela nepochopitelně nemají právnické ani fyzické osoby nárok na kompenzaci nákladů vzniklých v souvislosti s pořízením nebo používáním ochranných, mycích, čistících nebo dezinfekčních prostředků, ačkoliv právě jejich používání může být na základě návrhu zákona přikázáno. V tomto směru jde tedy rovněž o zcela zásadní omezení náhrady škody oproti současnému stavu.*

- **K § 9 odst. 3:** Toto ustanovení upřesňuje postup, jímž se má poškozená osoba náhrady domáhat – **tento postup výrazně překračuje dosavadní požadavky právních předpisů, a ztěžuje tak poškozeným náhrady škody se účinně domoci.** Za zcela absurdní považujeme zejména povinnost uvádět „počátek plynutí doby, ve které právo zaniká“ (jak může laik tuto skutečnost zjistit a co to vlastně znamená?)

- **K § 9 odst. 4:** Ve spojení s odst. 3 ukládá poškozenému prokázat, že „*vzniku nebylo možné předejít ani zabránit*“ – jak má poškozený takovou skutečnost prokazovat? Škoda se navíc snižuje, kromě jiného, též o „*návratnou finanční výpomoc*“ – to tedy znamená, že ačkoliv je osoba povinná v budoucnu výpomoc vrátit, na náhradu škody tímto způsobenou nárok nemá.

### K § 10

Návrh zákona zavádí v některých případech až drakonické sankce pro případ nedodržení mimořádných opatření. Lze tak například uložit **za porušení:**

- podmínek provozu hromadných prostředků, omezení činnosti obchodu či služeb, podmínek konání akcí, **povinnosti nosit ochranné či užívat mycí, čistící či dezinfekční prostředky apod. (v tomto konkrétním případě pouze při poskytování zdravotních či sociálních služeb) pokutu až 3.000.000 Kč (u právnických osob a OSVČ) a 1.000.000 Kč (u fyzických osob nepodnikatelů)**
- **povinnosti nosit ochranné či užívat mycí, čistící či dezinfekční prostředky apod. pokutu až 100.000 Kč (u právnických osob a OSVČ) a 30.000 Kč (u fyzických osob nepodnikatelů);** upozorňujeme přitom, že návrh zákona současně znemožňuje náklady na pořízení respirátorů, roušek, dezinfekcí apod. uplatnit jako škodu

### K § 12

Rozhodnutí o některých přestupcích má být zapsáno do Rejstříku trestů. V takovém případě by pak „pachatel“ takového přestupku nebyl považován za osobu „bezúhonnou“ pro účely jiných řízení apod. Taková úprava je zcela nepřiměřená.

### K § 13

Návrh zákona **převádí věcnou příslušnost (pravomoc) k rozhodování o zrušení mimořádných opatření** Ministerstva zdravotnictví (a to i těch, vydaných na základě zákona o ochraně veřejného zdraví) **z krajských soudů na Nejvyšší správní soud.**

**Návrh rovněž znemožňuje podat ve věci kasační stížnost (tedy zavádí jednoinstanční řízení). Tento zcela praxí neověřený model** (podobná řízení jsou známa jen v tak výjimečných situacích, jakými jsou některé spory ve věcech volebních či ve věcech týkajících se činnosti politických stran či hnutí) **dle našeho názoru může vést k zahlcení Nejvyššího správního soudu** a rovněž tak Ústavního soudu (neboť jedinou možnou obranou proti rozhodnutí NSS zůstane zcela mimořádný institut ústavní stížnosti, který bude ještě více nadužíván, než je tomu nyní). Povede rovněž k prodloužení přezkumu mimořádných opatření. Protože navíc mají být tyto spory řešeny přednostně, může tím snadno dojít k paralýze jakýchkoliv jiných řízení před NSS.

Tento návrh (zrušení dvouinstančnosti soudního řízení) tak zřejmě představuje i porušení práva na soudní ochranu garantovaného například v čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

#### **K § 14**

Za pozitivní přínos návrhu zákona by bylo možno považovat výslovné ustanovení o tom, že soudy při řešení trestných činů spáchaných během pandemické pohotovosti mohou k této skutečnosti přihlídnout pouze v případě, že trestným činem byl poškozen či ohrožen zájem společnosti na zvládnání epidemie COVID-19. I to však již bylo v minulosti judikováno, a jde tedy opět pouze o výslovné zakotvení existujícího stavu.

#### **K § 18**

Návrh zákona obsahuje novelu ustanovení § 62a zákona o ochraně veřejného zdraví. **Ta otvírá prostor ke zcela bezprecedentnímu omezení práva na ochranu osobních údajů a soukromí, když vkládá Ministerstvu zdravotnictví pravomoc vytvářet mobilní aplikace pro účely epidemiologického šetření, údaje z ní užívat a dále sdílet.**

Nic přitom s ohledem na ostatní ustanovení návrhu zákona zřejmě nebrání tomu, aby Ministerstvo zdravotnictví formou mimořádného opatření zvýhodnilo uživatele takové aplikace proti ostatním (a tím de facto omezilo deklarovanou „dobrovolnost“ instalace a užívání), umožňuje dokonce nakládání s osobními údaji bez souhlasu subjektů údajů zcela mimo rámec nařízení GDPR.

Tím by ministerstvo mohlo získat dokonce větší pravomoc v nakládání např. s tzv. lokalizačními údaji, než mají orgány činné v trestním řízení.

Uvedené ustanovení navíc ministerstvu umožňuje přenést část výkonu svých pravomocí na soukromý subjekt, což v takto citlivé oblasti představuje další porušení ústavním pořádkem garantovaných práv.