



Vyřizuje:

Mgr. Martin Štancí
asistent poslance
Mgr. et Mgr. Jakuba Michálka
stancim@psp.cz

Naše sp. značka:

#JMI29339

Doručovat:

do datové schránky [4memzkm](#)

Datum:

26. 3. 2020

Interpelovaný:

Vláda České republiky

k rukám předsedy vlády Ing. Andreje Babiše

prostřednictvím

Mgr. Radka Vondráčka

předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu
České republiky

Do datové schránky [bykaigw](#)

Interpelace poslance Jakuba Michálka na vládu České republiky ve věci nezákonnosti způsobu přijetí některých krizových opatření a zákonů v nouzovém stavu v souvislosti s epidemií koronaviru v ČR

Vážený pane předsedo,

v souladu s ustanovením čl. 53 Ústavy České republiky a § 110 a násl. zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, se na Vás jako poslanec PSP ČR zvolený za Českou pirátskou stranu obracím s touto interpelací týkající se ústavně právních a dalších aspektů krizových opatření a zákonů a jejich schvalování ve stavu nouze.

Přehled nezákonností způsobu přijetí některých krizových opatření a zákonů v nouzovém stavu v souvislosti s epidemií koronaviru v ČR:

1. Odložení doplňujících voleb do Senátu bez předložení zákona
2. Nezákonný zákaz konání zastupitelstev samospráv
3. Nedostatečné odůvodnění přijatých krizových opatření vlády a MZČR
4. Chybně odůvodněný režim náhrady škody vzniklé opatřeními MZČR
5. Nedostatek času k řádné přípravě poslanců na jednání PSP

Zdůrazňuji, že smyslem této interpelace není zpochybňovat potřebnost opatření ke snížení společenského styku za účelem likvidace epidemie koronaviru. Tuto snahu maximálně podporuji. Účelem této interpelace je zajistit, že vláda bude při svých krocích tímto směrem dodržovat platné zákony a nebude omezovat práva občanů, samospráv a opozičních poslanců nad míru, kterou zákon stanoví. Překračování pravomoci, byť je vedeno dobrým úmyslem, totiž poškozuje právní stát a chybný postup vlády může vystavit stát a daňové poplatníky riziku, že budeme ze společné kasy platit kvůli porušení zákonů náhrady škody.

Proto volím cestu interpelace, abych pokud možno vládu pohnul k tomu, že nápravu problémů provede z vlastní iniciativy. Výrazné aktivity ke zpochybňování opatření vlády nepovažuji v tuto chvíli z naší strany za vhodné. Pokud by vláda považovala za potřebné v důsledku nouzového stavu změnit zákony, jsem já i moji kolegové připraveni projednat návrhy změn v řádu dnů ve stavu legislativní nouze podle § 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Jednotlivé problémy shrnuji v následujících bodech:

1. Odložení doplňujících voleb do Senátu bez předložení zákona

Vláda usnesením č. 218 ze dne 15. 3. 2020, publikovaného ve Sbírce zákonů pod č. 122/2020 Sb., **odložila doplňovací volby do Senátu** ve volebním obvodu č. 32. Učinila tak ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona. Tato ustanovení však vládu nezmocňují odložit volby. Opatření musí respektovat čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu; opatření musí být přiměřená, měla by tedy obstát v testu proporcionality. Čl. 10 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, stanoví: „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.“ Jiné ustanovení o odložení voleb v právním řádu není. Lhůty lze prodloužit jen zákonem, nikoliv usnesením vlády, neboť při absenci zvláštní právní úpravy není žádného důvodu domnívat se, že doplňovací volby by měly mít mírnější úpravu než volby konané v souvislosti s končícím volebním obdobím.

Seznámil jsem se s právním názorem Ministerstva vnitra,¹ které zdůvodňuje odklad voleb kompetencí vlády omezit svobodu pohybu, pobytu a vstupu vzhledem k vymezeným místům a územím podle § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona. Tento názor nepovažuji za správný, neboť krizový zákon neumožňuje omezení volebního práva občanů. Podle čl. 21 Listiny základních práv a svobod mají občané právo podílet se na správě veřejných věcí volbou svých zástupců, volby se musí konat ve lhůtách nepřesahujících pravidelná volební období stanovená zákonem a podmínky výkonu volebního práva

¹ Ministerstvo vnitra: Výkladové stanovisko k odložení termínu hlasování v doplňovacích volbách do Senátu.

Dostupné na webu:

<https://www.mvcr.cz/soubor/vykldove-stanovisko-k-odlozeni-terminu-hlasovani-v-doplnovacich-volbach-do-senatu-teplice-2020.aspx>

stanoví zákon. V tomto případě však bylo volební právo zkráceno bez zákonné opory, což je v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv.

Odložení doplňovacích voleb do Senátu postrádá zákonný základ. Vláda by nyní měla předložit v legislativní nouzi návrh zákona, kterým se odloží doplňovací volby do Senátu, a to nejvýše o 6 měsíců.

2. Nezákonný zákaz konání zastupitelstev samospráv

Vláda usnesením č. 274 ze dne 23. 3. 2020, publikovaného ve Sbírce zákonů pod č. 122/2020 Sb., s odkazem na § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona **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 hrozącím škodám.** Zákonné zmocnění v § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona ovšem umožňuje pouze omezit svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území a nařídít zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území. Je zřejmé, že se týká konkrétních vymezených míst a území, nikoliv činnosti orgánů samosprávy, tedy má úplně jiný předmět regulace a na použití zamýšlené vládou vůbec nespádá.

Usnesení je tudíž **nezákonným a protiústavním zásahem do práva na samosprávu podle čl. 8 Ústavy.** Zastupitelské sbory jsou základem demokracie a jsou zvláště důležité v době nouzového stavu, který koncentruje moc do rukou exekutivy. Toto opatření by proto **mělo být zrušeno a změněno v doporučení,** podobně jako Ministerstvo spravedlnosti doporučilo soudům konat ústní jednání jen v nezbytné míře. Podle mých informací již bylo toto usnesení vlády napadeno u soudu.

3. Nedostatečné odůvodnění přijatých krizových opatření vlády a MZČR

Vláda svá opatření neodůvodňuje a Ministerstvo zdravotnictví je odůvodňuje nedostatečně. Například mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020, čj. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN, které až na vyjmenované výjimky zakazuje maloobchodní prodej a prodej služeb v provozovnách, je odůvodněno pouze dvěma větami. Odůvodnění je přitom povinnou náležitostí opatření obecné povahy podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

Soudce je podle čl. 95 odst. 1 při rozhodování vázán zákonem a je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem.

Vláda opatření vydává ve formě usnesení. Soudy některé vládní akty mohou materiálně posoudit jako nařízení vlády nebo opatření obecné povahy. Nařízení vlády může také zrušit Ústavní soud.

Mimořádná opatření podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví jsou zjevně opatřeními obecné povahy podle § 94a odst. 2 stejného zákona, podle něhož opatření na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění podle § 80 odst. 1 písm. g), která se týkají obecně

vymezeného okruhu adresátů, vydá příslušný orgán ochrany veřejného zdraví jako opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy se vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy může zrušit správní soud na návrh kohokoli, kdo tvrdí, že jím byl zkrácen na svých právech.

Usnesení vlády i mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví tedy podléhají soudní kontrole (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Nedostatečným či dokonce žádným odůvodňováním těchto aktů se zvyšuje riziko jejich zrušení ze strany soudů, a tedy i riziko odpovědnosti státu podle zákona č. 82/1998 Sb. za nezákonné vydání těchto aktů. Doporučuji, aby vláda tyto akty řádně odůvodnila.

4. Chybně odůvodněný režim náhrady škody vzniklé opatřeními MZČR

Vláda postupně některá opatření, která byla původně vyhlášena ve formě usnesení vlády dle krizového zákona č. 240/2000 Sb., nahrazuje mimořádnými opatřeními dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví vydanými ministrem zdravotnictví. Tato mimořádná opatření následně vláda bere ve formě usnesení na vědomí.

Nejprve bych si dovolil úvahu o dlouhodobě vhodném nastavení kompenzačního mechanismu. Stát svým opatřením přikázal určité skupině osob provést náhlá preventivní opatření v zájmu veřejného zdraví, která mohou řadu lidí osobně zruinovat. Je tedy nepřiměřené, aby veškeré náklady těchto opatření ve veřejném zájmu nesla pouze jedna úzce vymezená skupina občanů, kteří situaci nijak nezpůsobili, aniž by jim byla škoda zákonným způsobem aspoň částečně nahrazena. Na druhé straně je třeba zohlednit i skutečnost, že dlouhodobé nastavení takové kompenzace může vlastníky nevhodně motivovat, aby čerpali kompenzace na místo v daný okamžik společensky efektivnějšího naložení s jejich výrobními faktory. Situaci přitom nelze srovnávat s *vis maior*, protože např. u povodní obchody smete voda, zatímco škoda vlastníkům obchodů nastává v důsledku vládního nařízení omezujícího provoz, a to ve vztahu k jedné do jisté míry subjektivně zvolené skupině podnikatelů.

Pro tuto situaci je však v rámci mé interpelace nyní rozhodující posouzení podle platného práva. Krizový zákon v § 36 stanovuje rámec a postup pro nahrazování škody. V § 36 odst. 1 krizového zákona se uvádí, že stát je povinen nahradit škodu způsobenou právními a fyzickými osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními prováděnými podle krizového zákona. Této odpovědnosti se může stát zprostit jen tehdy, pokud se prokáže, že poškozený si způsobil škodu sám. Zákon o ochraně veřejného zdraví na rozdíl od krizového zákona neobsahuje ustanovení o náhradě škody vzniklé v důsledku přijatých opatření. V § 97 odst. 1 jen stanoví, že náklady vzniklé plněním povinností v ochraně veřejného zdraví nese osoba, které je povinnost uložena, pokud tento zákon nebo zvláštní právní předpisy nestanoví jinak. Nicméně podle § 2 písm. c) krizového zákona se krizovým opatřením rozumí každé organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob, tedy půjde i o zmíněná opatření ministerstva zdravotnictví a režim odpovědnosti bude patrně určen § 36 odst. 1 krizového zákona jako *lex specialis*, jak to ostatně předvídá i díkce § 97 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Vedle toho je třeba vzít v úvahu, že zmíněné nedostatky některých opatření vydávaných ministerstvem zdravotnictví mohou založit též odpovědnost státu za výkon veřejné moci v důsledku nezákonného rozhodnutí či nesprávného právního postupu.

Dne 25. 3. 2020 bylo pro Českou televizi² publikováno vyjádření místopředsedkyně vlády a ministryně financí Aleny Schillerové:

Podle ministryně financí Aleny Schillerové (za ANO), která se odvolává na právníky ministerstva vnitra, je ale výklad v případě obou zákonů stejný. „Ten výklad je takový, že přímá, jasná náhrada škody je v případě, když zabíráte někomu majetek nebo mu přikazujete nějakou činnost. Nic takového nenastalo,“ řekla pro Českou televizi.

„My jsme to učinili právě proto, že se objevovaly různé spekulace a vždycky v každé takové krizové době - já si to pamatuju z doby po povodních - máte vedle těch slušných lidí, kterých je zaplatit pánbůh většina, černé pasažéry. A vůči těm se stát samozřejmě vymezí. Chtěli jsme zamezit těm nejednoznačným výkladům, proto je to podle zdravotnického zákona. Tak je to v pořádku. Ale výklad i co se týče krizového zákona, byl stejný,“ dodala.

Toto vyjádření je podle mého názoru oprávněné, pokud jde o tvrzení, že režim odpovědnosti je u všech krizových opatření stejný. Přirovnání k zabírání majetku nebo přikázání činnosti je však nesprávné, protože ta jsou upravena jiným ustanovením, a to § 35 odst. 1 až 3 krizového zákona.

Dovoluji si požádat o právní vyjádření Ministerstva vnitra, na které se místopředsedkyně vlády Alena Schillerová odkazuje, a všechna další vyjádření zpracovaná v rámci ministerstev k této otázce.

Táži se také, proč vláda změnila formu vydávaných opatření a zda bude v souladu s § 36 odst. 1 krizového zákona nahrazovat škodu podnikatelům, kteří museli v důsledku nařízení vlády zavřít svůj podnik nebo výrazně omezit rozsah činnosti.

Domnívám se, že při posouzení výše nahrazované škody je třeba vyjít z definice škody jako skutečné škody a ušlého zisku. Srovnání je však třeba provést mezi situací, která nastala v důsledku uzavření podniku a situací, kdyby podnik byl sice otevřen, ale epidemie nebyla opatřeními zmírněna či zlikvidována.³ Je tudíž nutné odhadnout průběh epidemie bez přijatých opatření, jeho vliv na návštěvnost podniků a jejich tržby (podnik by musel v rámci obecné prevenční povinnosti uplatňovat omezení např. v počtu osob v jedné místnosti a jejich vzdálenosti) a srovnat to se situací, která proběhla a kdy podnik učinil vše potřebné pro minimalizaci ztrát (např. prodej přes okénko, účelnější přípustné využití prostoru či zaměstnanců) a dále do úhrady započítat úlevy, které stát již podnikateli poskytl jiným způsobem (například snížení plateb za povinné pojištění, přiznaný příspěvek v rámci programu MPSV Antivirus apod.).

Domnívám se, že není v možnostech jednotlivých podniků takovou analýzu zpracovat, a tudíž by mělo být zpracováno expertní posouzení zadané vládou skupině znalců. To by bylo podkladem pro stanovení

² iRozhlas.cz: Dopad nových opatření kvůli koronaviru: lidé i firmy přišli podle právníků o nárok na odškodnění. Autor: Kristýna Guryčová. Dostupné na webu: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-v-cesku-mimoradna-opatreni-ministerstvo-zdravotnictvi-nahrad-a-skody_2003251730_kno

³ Filip Melzer: Covid-19: Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními. Advokátní deník. Dostupný zde: <https://advokatnidenik.cz/2020/03/23/poskytovani-nahrad-za-ujmy-vyvolane-krizovymi-opatrenimi-v-prubehu-koronavirove-pandemie/>

vzorci pro nabídku náhrady. Nabídku by mohl žadatel zobrazit a přijmout prostřednictvím inteligentního online formuláře. Součástí dohody by mohlo být i narovnání ve vztahu k náhradě škody, ledaže by se ukázal některý ukazatel jako nepravdivý. Náhrada žadatelům by měla být nabídnuta do cca měsíce, aby tak mohli uplatnit svůj nárok do 6 měsíců podle krizového zákona. **Žádám vládu, aby vedle akutních opatření zvážila vhodnost tohoto postupu, nechala do 14 dnů zpracovat analýzu k posouzení nároků na náhradu škody, která stanoví parametry paušální náhrady, a umožnila o ni požádat prostřednictvím inteligentního formuláře na webu.**

5. Nedostatek času k řádné přípravě poslanců na jednání PSP

Vláda předložila poslanecké sněmovně dne 23. 3. 2020 ve večerních hodinách **pět návrhů zákonů** (sněmovní tisky 785 až 789), **aniž byly zmíněny v pozvánce na schůzi**. Sněmovní tisk 789/0, kterým se mění rozpočet České republiky v rozsahu stovek miliard korun, byl doručen poslancům 23. 3. 2020 v 21:03. Sněmovní tisk 789/1 byl doručen poslancům 24. 3. 2020 v 10:12. Schůze PSP začala v 11:00 následujícího dne. Druhé čtení začalo cca v 17:20 hodin a třetí čtení začalo cca v 20:20 hodin. Na seznámení se změnou rozpočtu v řádu stovek miliard korun a případné konzultace s experty tedy poslanec dostal 14 hodin, z toho velkou část přes noc a dopoledne je podle autonomního usnesení PSP vyhrazeno poslaneckým klubům. Jednání sněmovny bylo zahájeno pouhých 48 minut po ukončení jednání příslušného výboru a rozeslání tisku, přičemž z toho 30 minut tvořilo zasedání grémia PSP. Usnesením rozpočtového výboru a Poslanecké sněmovny bylo navíc schváleno, že v obecné rozpravě mohli vystoupit pouze zástupci jednotlivých poslaneckých klubů se svým stanoviskem. Tedy bez zákonné opory bylo odepráno právo vystoupit v rozpravě těm poslancům, kteří nebyli zástupci klubu.

Právo poslanců se s obsahem sněmovních tisků seznámit a připravit se na jejich projednání (příprava stanoviska, vytvoření pozměňovacích návrhů) tak bylo **redukováno řádově na hodiny**, čímž jim toto právo bylo podstatně omezeno. Ústavní soud uvedl jako *obiter dictum* v nálezu Pl. ÚS 55/10:

„Ústavní soud považuje za nutné dodat, toliko jako obiter dictum, že vady následného procesu v Poslanecké sněmovně tkvěly jednak v tom, že nebyla dodržena lhůta pro svolání mimořádné schůze, když návrh zákona předkládaný vládou k projednání v režimu legislativní nouze a ve zkráceném jednání byl dodán poslancům v takové časové tísní, že nejen opoziční, ale i vládní poslanci nebyli reálně schopni zkontrolovat byť jen totožnost předlohy s předchozí předlohou vládního návrhu zákona, natož pak seznámit se podrobně s jeho obsahem, a posoudit tak jeho možné dopady (...).“

Z výše uvedeného je zřejmé, že Ústavní soud se hlásí k materiálnímu hledisku, aby měl poslanec dostatečný čas pro přečtení návrhu a posouzení jeho dopadů. Rovněž podle § 57 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, projednávání bodu pořadu, k němuž má sloužit jako podklad sněmovní tisk, se zahájí, byl-li všem poslancům takový podklad včas doručen. Sněmovní tisk, nejde-li o návrh zákona, se poslanci doručí nejméně 24 hodin před jeho projednáváním. Protože ve stavu legislativní nouze je třeba stanovisko výboru, je nutné předkládat návrhy tak, aby nejprve proběhl výbor, pak z něho byl vyhotoven tisk, pak uplynulo 24 hodin a pak teprve jednala Poslanecká sněmovna (srovnej výslovnou výjimku v § 100a při projednání během stavu ohrožení státu). V tomto případě přitom jde o

zákony obsahově mimořádně závažné. Poslanecká sněmovna projednala tímto způsobem bez dostatečného času pro poslance změnu rozpočtu v rozsahu navýšení vládní rezervy o 60 miliard korun a jednodenní zpoždění za účelem dodržení zákona by jistě nezpůsobilo žádné výrazné problémy. Zákon v takovém případě umožňuje sněmovně hlasovat o návrhu na odročení.

Rád bych uvedl, že jako nevládní strana loajální k našemu státu jsme žádným způsobem nezpomalili projednání předložených návrhů, podpořili stav legislativní nouze a nevznesli návrh na odročení. Tím spíše **žádáme, abychom do budoucna dostali před zahájením jednání Poslanecké sněmovny u návrhů zákonů předkládaných ve stavu legislativní nouze dostatek času, abychom se s nimi mohli seznámit, opatřili si vyjádření expertů a poradili se v rámci klubu, a to nejméně 24 hodin od rozeslání tisku z výboru.**

Dovoluji si Vás požádat o vstřícný postoj při nápravě výše uvedených nedostatků a prosím o Vaši reakci k jednotlivým bodům a o sdělení, jakým způsobem budete v rámci nich postupovat.

S úctou

Mgr. et Mgr. Jakub Michálek
předseda poslaneckého klubu Pirátů