



Zdravé fórum

Občanská platforma pro obnovení normálního života

www.zdraveforum.cz

Otevřená výzva Zdravého fóra senátorům

Senátu Parlamentu České republiky

Vážená paní senátorko, vážený pane senátore,

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky přijala minulý týden ve stavu legislativní nouze návrh zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

S ohledem na skutečnost, že tímto zákonem má dojít k zavedení zcela zásadních nových právních institutů, způsobilých omezit některá základní občanská práva a svobody, zasáhnout do fungování soudní moci na nejvyšší úrovni (ve vztahu k Nejvyššímu správnímu soudu a Ústavnímu soudu) a rozšířit pravomoci represivních složek České republiky, Vás žádáme, abyste při jednání o jeho schválení zvažili i naše níže uvedené připomínky.

Žádáme Vás, abyste:

- návrh zákona podrobili skutečně odpovědnému přezkumu a diskusi,
- učinili vše pro to, aby byla vyloučena či alespoň omezena rizika jeho zneužití ze strany státní moci
- v případě, že se nepodaří zabránit dokončení legislativního procesu ve vztahu k tomuto návrhu zákona, učinili vše pro to, aby zákon byl co nejdříve podroben přezkumu Ústavním soudem (vč. přezkumu oprávněnosti jeho přijetí ve stavu legislativní nouze).

V případě Vašeho zájmu jsme připraveni poskytnout Vám veškerou součinnost, potřebnou pro zachování základních principů demokratického právního státu. Jsme přesvědčeni, že návrh zákona řadu těchto principů ohrožuje. Je to navíc jen další úprava, přijatá bez důkladné odborné diskuse. Podobně, jako tomu bylo u zcela nepromyšleného zavedení povinné distanční výuky, která uvrhla obrovskou skupinu dětí, rodičů i učitelů do depresí a dalších psychických problémů. A která dodnes pomáhá Vládě České republiky udržovat zavřené školy.

S úctou

Zdravé fórum, z. s.

www.zdraveforum.cz

JUDr. Tomáš Nielsen - nielsen@zdraveforum.cz, tel. 602 463 507

MgA Jan Tománek

Mgr. Petr Zuska

Dne 22. 2. 2021

Zasláno:

- RNDr. Miloš Vystrčil, předseda Senátu (vystrcil@senat.cz)
- Mgr. Jiří Růžička, 1. místopředseda Senátu (ruzickaj@senat.cz)
- RNDr. Jitka Seitlová, místopředsedkyně Senátu (seitlovaj@senat.cz)
- Jiří Oberfalzer, místopředseda Senátu (oberfalzerj@senat.cz)
- Ing. Jan Horník, místopředseda Senátu (hornikj@senat.cz)
- Ing. Zdeněk Nytra, předseda Senátorského klubu ODS a TOP09 (nytraz@senat.cz)
- Petr Holeček, předseda Senátorského klubu Starostové a nezávislí (hornikj@senat.cz)
- Mgr. Šárka Jelínková, předsedkyně Senátorského klubu KDU-ČSL a nezávislých (jelinkovas@senat.cz)
- Mgr. Jaroslav Větrovský, předseda Senátorského klubu PROREGION (vetrovskyj@senat.cz)
- Mgr. Václav Láska, předseda Senátorského klubu SEN 21 a Piráti (laskav@senat.cz)
- Jaroslav Doubrava (doubravaj@senat.cz)
- Pavel Fischer (fischerp@senat.cz)
- Ing. Tomáš Goláň (golant@senat.cz)

ZDRAVÉ FÓRUM

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

SOUHRNNÉ HODNOCENÍ NÁVRHU ZÁKONA

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 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).
4. Návrh zákona dle našeho 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.
5. 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 omezovat občanská práva a svobody orgány výkonné moci a dokonce k takovému omezování zneužívat složky IZR, vč. Armády ČR a Policie ČR.
6. Návrh zákona zcela zásadním způsobem omezuje právo na náhradu škody osob, 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.

7. 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.
8. Návrh zákona schválený bez rozsáhlejší odborné diskuse může dle našeho názoru vést k paralýze činnosti Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu České republiky.

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 epidemii 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 zrušení stavu pandemické pohotovosti 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 37 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 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 (vyhlášeného 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:
 - o **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
 - o **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)
 - o **písm. d):** Jde o stejnou situaci, tentokrát diskriminující provozovatele koupališť a saun
 - o **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 po 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“*)
 - o **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 dšsledkš, jaké toto ustanovení mšže mít na pracovněprávní vztahy. Uvedené ustanovení navíc narážš na dva zcela zásadní věcné problémy:

- **neznáme jediný vědecký důkaz o tom, že by jakškoliv testování bezpřšznakových osob mohlo mít jakškoliv vliv na vznik, šíření či likvidaci epidemie COVID-19**
- **na českém trhu dle našeho názoru neexistují (a nevíme o nich ani v celosvětovém měřštku) 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 odšvodnění 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 soudš 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, mšže 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 právníkš i fyzickš osobám** ve stavu pandemické pohotovosti. Vztahuje se přitom nejen na škody vzniklé v dšsledku opatření vydaných dle tohoto návrhu zákona, ale rovněž na škody vzniklé v dšsledku 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:

o **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)*

o **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 povinna 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.

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.

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 užívání takové aplikace v rámci mimořádného opatření nařídilo jako povinnost (pod hrozbou vysokých pokut).

Tím by 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, a to dokonce v takto citlivé oblasti.