

Ministerský návrh novely Ústavního zákona o bezpečnosti ČR a krizového zákona ve světle požadavků Rekonstrukce státu na splnění základních principů

Dne 22. 7. 2020 zaslal ministr vnitra Jan Hamáček zástupcům parlamentních politických stran pracovní znění návrhu novely ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, včetně stručného shrnutí popisující navrhované změny. Návrh novely zmíněného ústavního zákona, spolu s návrhem novely zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), následně prošel fází meziresortního připomínkového řízení, jehož lhůta byla na žádost ministra Hamáčka zkrácena na 10 dní (uplynula dne 6. 10. 2020). Rekonstrukce státu v tomto dokumentu posuzuje, zda jsou příslušné návrhy novel v souladu se **Základními principy pandemické legislativy**.

Základní principy pandemické legislativy:

1. Jednoznačný ústavní rámec pro boj s pandemií

Během první fáze pandemie COVID-19 docházelo k nedůslednému naplňování existujícího právního rámce (ústavní zákon o bezpečnosti ČR, krizový zákon, zákon o ochraně veřejného zdraví) a vláda či ministerstvo zdravotnictví v několika případech překročily ústavní a zákonné zmocnění. Je proto důležité, aby byl pro zásahy do základních práv a svobod jasně stanovený a nezpochybnitelný ústavní a zákonný rámec, který nebude poskytovat prostor pro extenzivní výklad ze strany vlády.

Komplexní změna krizové legislativy by měla velmi přesně vymezit možné zásahy do práv a svobod, stejně jako pravomoci vlády. Právní úprava by tak měla vládě umožnit nutné kroky k řešení krizového stavu, a zároveň eliminovat jakýkoliv prostor k jejich možnému zneužití. Takový stav by poskytoval jednoznačné záruky pro veřejnost, že nehrozí omezování práv a svobod mimo zákonem stanovené limity.

Návrh novely ÚZ o bezpečnosti ČR:

Navrhovaná novela zakotvuje **stav nebezpečí**, který se oproti současné právní úpravě přesouvá z krizového zákona na ústavní úroveň. Novela pak konkrétně upravuje, že stav nebezpečí může vedle vyššího územního samosprávného celku nově vyhlášovat také vláda. Bližší vymezení stavu nebezpečí, povinností a omezení, která lze ukládat, je obsaženo v krizovém zákoně.

Stav nebezpečí lze vyhlásit v případě, že:

- a) intenzita ohrožení **nedosahuje značného rozsahu**,
- b) ohrožení **je možné odvrátit** zvýšeným úsilím při běžné činnosti pověřených orgánů a složek a

- c) k odvrácení ohrožení je nutné **ve větším rozsahu** omezit práva a svobody.

Vedle toho **nouzový stav** lze vyhlásit pokud:

- a) intenzita ohrožení **dosahuje značného rozsahu**,
- b) ohrožení **není možné odvrátit** běžnou činností pověřených orgánů a složek a
- c) k odvrácení ohrožení je nutné **podstatným způsobem** omezit práva a svobody.

Stav nebezpečí vyhlášený vládou a nouzový stav se tedy od sebe liší mírou intenzity ohrožení chráněných statků, možností odvrácení ohrožení běžnou činností pověřených orgánů a rozsahem omezení práv a svobod. Nová právní úprava má podle návrhů umožnit pružněji reagovat na krizové situace, kdy ohrožení chráněných statků přetrvává, ale nedosahuje značné intenzity. Vláda by tak měla mít možnost přejít z nouzového stavu na mírnější stav nebezpečí.

Jako problematické se v rámci navrhovaných změn může jevit **nedostatečné vymezení rozdílů mezi jednotlivými krizovými stavy a použití vágních či dostatečně nejasných formulací**. Problémy s interpretací a aplikací tak můžou v praxi způsobovat otázky jako například, co je značný rozsah intenzity, o jaké orgány a složky se konkrétně jedná, či jaké omezení práv a svobod je podstatným způsobem a jaké je ve větším rozsahu. V rámci připomínkového řízení vyjádřila své obavy nad nejednoznačností navrhované právní úpravy také řada ministerstev a dalších subjektů. Z novely je dále nejasné, jakým způsobem je třeba postupovat v případě, kdy není možné ohrožení odvrátit běžnou činností pověřených orgánů a složek, ale zároveň ještě není nutné ve větším rozsahu omezovat práva a svobody.

Vyhlášení stavu nebezpečí vládou

Dle navrhované novely může vláda vyhlásit stav nebezpečí na část nebo na celé území státu. Vyhlášení stavu nebezpečí musí být odůvodněno, musí být vyhlášeno pro určité území a na určitou dobu. Ta nesmí překročit 30 dnů.

Vyhlášení stavu nebezpečí orgánem vyššího územního samosprávného celku

Stav nebezpečí může dále vyhlásit orgán vyššího územního samosprávného celku a to na část nebo na celé své území. Stejně jako v případě vyhlášení stavu nebezpečí vládou, i zde musí být vyhlášení stavu nebezpečí odůvodněno, vymezeno na určité území a na určitou dobu. Ta nesmí překročit 30 dnů.

Co se vyhlášení týče, novela zavádí možnost vyhlášení stavu nebezpečí orgánem vyššího územního samosprávného celku či vládou. Z navrhované právní úpravy však **není zcela zřejmý vztah mezi stavem nebezpečí vyhlášeným vládou a stavem nebezpečí, který může vyhlásit vyšší územní samosprávný celek**. Stejně jako kraj, může i vláda vyhlásit stav nebezpečí na část území státu, které se může shodovat s územím kraje. Nejasné také může být, jak postupovat v případě duality vyhlášení stavu

nebezpečí vládou i vyšším územním samosprávným celkem, a kdo je v takové situaci oprávněn rozhodovat o omezování práv a svobod a nařizování povinností.

Návrh novely krizového zákona:

Ústavní zakotvení větší diverzity krizových stavů a možnosti přechodu mezi nimi je v souladu s principem jednotného ústavního rámce. Krizový zákon pak obsahuje podrobnější vymezení toho, která práva lze během stavu nebezpečí omezit a které povinnosti může vláda nebo orgán vyššího územního samosprávného celku ukládat.

Rozsah pravomocí vlády během stavu nebezpečí

Rozsah pravomocí vlády během stavu nebezpečí je upraven v § 5 krizového zákona. Vláda může v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu omezit základní práva a svobody, jakými je například právo na nedotknutelnost osoby a obydlí, svoboda pohybu a pobytu, vlastnické a užívací právo. Vláda může dále například nařídit evakuaci osob a majetku, zakázat vstup, pobyt a pohyb osob na konkrétním území, či omezit nebo zakázat vstup na území ČR osobám, které nejsou občany ČR.

Rozsah pravomocí orgánu vyššího územního samosprávného celku během stavu nebezpečí

Rozsah pravomocí orgánu vyššího územního samosprávného celku je upraven v § 13a krizového zákona, přičemž rozsah těchto pravomocí je menší, než rozsah pravomocí, které zákon svěřuje vládě. Orgán vyššího územního samosprávného celku, kterým je hejtman kraje nebo primátor hl. m. Prahy, může v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu omezit právo na nedotknutelnost osoby a obydlí, vlastnické a užívací právo, či svobodu pohybu a pobytu. Může dále nařídit evakuaci osob a majetku, zakázat vstup, pobyt a pohyb osob na konkrétním území, nařídit provádění či odstraňování staveb, či nařídit přednostní zásobování.

Rozsah pravomocí vlády během nouzového stavu

Krizový zákon obsahuje dále úpravu nouzového stavu a stavu ohrožení státu. Nouzový stav je v rámci hierarchie zákona vážnější a dosahuje vyšší intenzity než stav nebezpečí. Vyhlásit ho může s uvedením důvodů, na určitou dobu a pro určité území pouze vláda, a to v případě, že dojde k ohrožení bezpečnosti a pořádku, života a zdraví, majetku nebo životního prostředí ve značném rozsahu. Také rozsah pravomocí, kterými vláda disponuje, je širší, než v případě stavu nebezpečí. Vláda během stavu nouze disponuje všemi výše uvedenými pravomocemi, které § 5 krizového zákona upravuje pro stav nebezpečí (omezení práva na nedotknutelnost osoby a obydlí, svobody pohybu a pobytu, vlastnického a užívacího právo). Vedle toho má vláda řadu dalších pravomocí, které upravuje § 6 krizového zákona. Jedná se například o možnost omezit shromažďovací právo, právo provozovat podnikatelskou činnost nebo právo stávky.

Stav ohrožení státu je pak nejzávažnějším ze tří zákonem upravených krizových stavů. Tento stav může vyhlásit Parlament v případě, že je bezprostředně ohrožena státní svrchovanost, územní celistvost nebo demokratické zásady státu.

2. Kontrola kroků vlády a vyššího územního samosprávného celku během pandemického stavu

Vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně a je proto logické, aby měla Poslanecká sněmovna odpovídající kontrolní pravomoci vůči vládě, zejména v případě celostátních vládních zásahů do základních práv a svobod. Je také na místě zpřísnění způsobu schvalování pandemického stavu, aby nemohlo docházet k dlouhodobému „automatickému“ prodlužování stavu vládní většinou, např. formou kvalifikované sněmovní většiny nebo zapojením Senátu po určité době trvání stavu.

Návrh novely ÚZ o bezpečnosti ČR:

Úprava kontroly kroků vlády Poslaneckou sněmovnou během stavu nebezpečí je analogická k nouzovému stavu. Stav nebezpečí je vyhlášen vládou a to nejdéle na dobu 30 dnů. Uvedenou dobu lze prodloužit jen po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny. Stav nebezpečí končí uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen, pokud vláda nebo Poslanecká sněmovna nerozhodne o jeho zrušení před uplynutím této doby. I druhý princip je tedy v základní rovině splněn.

Orgán vyššího územního samosprávného celku je odpovědný vládě. V případě vyhlášení stavu nebezpečí tak musí orgán vyššího územního samosprávného celku neprodleně informovat vládu, která může stav nebezpečí zrušit. Stav nebezpečí může být vyhlášen nejdéle na dobu 30 dnů, která může být prodloužena jen po předchozím souhlasu vlády.

3. Náhrada škody způsobená vládními opatřeními

Důležité je právní zakotvení ustanovení, které jednoznačně upraví náhradu škody způsobené právními a fyzickými osobám v příčinné souvislosti s opatřeními prováděnými podle krizové legislativy. Stát by měl dotčeným osobám zajistit dostatečnou garanci možnosti domáhat se náhrady škody.

Návrh novely krizového zákona:

Novelizovaná úprava náhrady škody je obsažena v krizovém zákoně. Dosavadní ustanovení § 36 o náhradě škody doplňuje novela krizového zákona o nové znění odst. 1). V souladu s ním bude mít stát povinnost nahradit skutečnou škodu, která vznikne při provádění krizových nařízení a cvičení. Primárním způsobem náhrady škody bude uvedení do původního stavu, případně pak náhrada vzniklé škody v penězích. Stát se může zprostit této odpovědnosti, pokud si škodu způsobil poškozený sám.

Novela v tomto odstavci přináší oproti dosavadní úpravě změnu zejména ve vymezení rozsahu škody, kterou musí stát nahradit. Zatímco stávající úprava hovoří o odpovědnosti státu za škodu způsobenou *v souvislosti* s krizovými opatřeními a

cvičeními, novela hovoří o *skutečné škodě*. V praxi tato změna znamená **zmenšení rozsahu odpovědnosti státu za náhradu škody, neboť skutečná škoda v sobě již nezahrnuje povinnost státu nahradit podnikatelům ušlý zisk**. O ten podnikatelé mohou přijít například v případě nařízení uzavírání provozoven.

4. Posílení informační povinnosti vlády

Součástí komplexní změny legislativy by měly být i významné informační povinnosti vlády (případně ministerstva zdravotnictví), které by měla zveřejňovat na svých internetových stránkách:

- a) aktuální analýzu epidemiologické situace a odhad jejího vývoje,
- b) data o šíření epidemie v otevřeném a strojově čitelném formátu a
- c) informace o platných a účinných opatřeních vydaných.

Nad rámec těchto informačních standardů je vhodné zvážit i zakotvení principu, že vláda musí poskytnout na žádost členů Parlamentu relevantní epidemiologická data, která nejsou nutně určená ke zpřístupnění veřejnosti, ale jejichž poskytnutí poslancům či senátorům posílí důvěru zákonodárského sboru v kroky vlády.

V případě obecnějšího nastavení zákona by pak informační povinnosti měly být analogicky navázány na všechny ošetřené krizové situace.

Návrh novely ÚZ o bezpečnosti ČR:

V návrhu novely ÚZ o bezpečnosti se čl. 12 rozšiřuje o povinnost zveřejnit rozhodnutí o stavu nebezpečí v hromadných sdělovacích prostředcích. Přidává možnost zveřejňovat rozhodnutí také v dalších informačních a komunikačních prostředcích. Rozhodnutí orgánu vyššího územního samosprávného celku se pak zveřejňuje stejně a nadto je vyhlášeno stejným způsobem, jako právní předpis vyššího územního samosprávného celku. Tato změna v zákoně nově zakotvuje možnost dobrovolného zveřejňování informací prostřednictvím dalších komunikačních kanálů. Otázkou ovšem je, do jaké míry budou adresáti k takovému zveřejňování motivováni, vzhledem k tomu, že dobrovolná možnost není právně vymahatelná.

Návrh novely krizového zákona:

Krizový zákon dále upřesňuje povinnost krajského úřadu zpřístupnit na úřední desce rozhodnutí o vyhlášení krizového stavu po dobu jeho trvání a rozhodnutí o krizovém opatření po dobu jeho platnosti. I zde se jedná o pozitivní rozšíření zákonné informační povinnosti krajských úřadů.

Oproti tomu jako problematická se jeví nová úprava vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím. Konkrétně ustanovení § 38 stanoví, že v souladu se svobodným přístupem k informacím nebudou poskytovány takové informace, jejichž zveřejnění by mohlo ohrozit připravenost na krizové situace nebo účinnost krizových opatření, vést k ohrožení kritické infrastruktury, nebo informace označené jako zvláštní skutečnosti. V

tomto případě se jedná o **významný zásah do ústavně zaručeného práva na informace, kdy dochází oproti stávající právní úpravě k rozšíření okruhu utajovaných informací.** Formulace „jejichž zveřejnění by mohlo ohrozit připravenost na krizové situace nebo účinnost krizových opatření ... nebo vést k ohrožení kritické infrastruktury“ je velmi vágní, a okruh takto vymezených informací je značně nejasný. V návaznosti na to zde existuje riziko, že takové omezení práva na informace může rozšířit diskreční pravomoc vlády a dalších povinných subjektů, které budou moc do takto široké definice zahrnout více důvodů k odmítnutí poskytování informací souvisejících s řešením krizového stavu. Přitom během krizové situace je více než kdy jindy důležitá otevřenost a transparentní komunikace mezi vládou a občany a efektivní poskytování informací, neboť se jedná o způsob, jakým je veřejnost informována o průběhu řešení krize a o nakládání s veřejnými prostředky.

Podobně negativní dopad na informační povinnost, jako má zmíněný § 38, může mít také novelou navrhovaná změna v § 40. Toto zmocňovací ustanovení opravňuje vládu během krizového stavu k vydání nařízení, jehož obsahem může být mimo jiné prodloužení lhůty ke splnění povinnosti správních orgánů. Toto nařízení se tak může týkat také prodloužení lhůty v případě žádosti o informace. Jak již bylo zmíněno, právo na informace je závislé na rychlosti procesu, a prodlužování lhůt k poskytnutí informací vede ke snížení efektivity tohoto institutu a k omezování transparentnosti ve společnosti.

Další aspekty návrhu:

Změny volebního období

Novela ústavního zákona o bezpečnosti nově upravuje možné změny volebního období. V souladu s článkem 10 lze zákonem prodloužit volební období a lhůty pro přípravu a konání voleb o šest měsíců, a to i opakovaně, pokud podmínky během krizového stavu neumožňují přípravu či konání voleb. Určitou pojistku ústavnosti zde představuje to, že zákon, kterým lze volební období či lhůty prodloužit, spadá pod režim přijímání zákonů podle čl. 40 Ústavy. To znamená, že takový zákon vyžaduje výslovné schválení oběma komorami Parlamentu, tedy Poslaneckou sněmovnou i Senátem, a Poslanecká sněmovna nemůže v případě schvalování těchto zákonů Senát přehlasovat.

Zřízení ústředního krizového štábu

Novela ústavního zákona zakotvuje ve článku 9a existenci ústředního krizového štábu, který funguje jako pracovní orgán vlády pro řešení krizových stavů. Podrobnější úprava složení a činnosti štábu je obsažena v novele krizového zákona, konkrétně v § 24a. Ústřední krizový štáb má za úkol koordinovat, sledovat a vyhodnocovat opatření přijímaná vládou, ministerstvy a dalšími orgány v rámci krizové situace. Členové ústředního krizového štábu jsou zákonem stanovení ministři, předsedou štábu pak předseda vlády jmenuje dle situace ministra vnitra či ministra obrany. Ústavní novela však vedle toho, že zakotvuje existenci ústředního krizového štábu na ústavní úrovni, **nevymezuje žádné nové pravomoci, neboť detailní úprava je ponechána na zákonné úrovni.**

Shrnutí:

Navrhované změny pandemické legislativy, tedy konkrétně novela ústavního zákona o bezpečnosti ČR a novela krizového zákona, přináší řadu změn, přičemž řada z nich vyvolává nejasnosti nebo je přímo problematická.

Co se týče vytvoření jednoznačného ústavního rámce pro boj s pandemií, novela zakotvuje na ústavní úrovni další krizový stav, kterým je stav nebezpečí. Detailní úprava souvisejících práv a povinností a formálních náležitostí je obsažena v krizovém zákoně. Rozšíření počtu krizových stavů v ústavním zákoně a následná specifikace v krizovém zákoně je v souladu s uvedeným principem. Na druhou stranu vágní formulace a nejasné vymezení rozdílů mezi stavem nebezpečí a nouzovým stavem vyvolávají otázky o nutnosti této zákonné změny. Bylo by tedy vhodné před schválením novely tyto nesrovnalosti vyjasnit a upřesnit formulace tak, aby bylo možné předejít možným aplikačním problémům v praxi.

Nastavení kontroly kroků vlády a vyššího územního samosprávného celku je v zákonné úpravě obsaženo, kdy na kroky vyššího územního samosprávného celku dohlíží vláda, která je může zrušit a zároveň musí schválit případné prodloužení stavu nebezpečí. Obdobně je pak vláda odpovědná Poslanecké sněmovně, která může vyhlášený krizový stav zrušit a jejíž souhlas je nutný k jeho případnému prodloužení. Co se týče nové úpravy možného prodloužení volebního období a lhůty pro konání voleb, zde jako ústavní pojistka funguje Senát, který musí takový zákon schválit a v rámci legislativního procesu nemůže být přehlasován Poslaneckou sněmovnou.

Nově navrhovaná úprava náhrady škody v krizovém zákoně v porovnání s předchozí úpravou fakticky omezuje možný rozsah náhrady škody fyzických a právnických osob. Zatímco stávající ustanovení upravuje náhradu škody vzniklé *v souvislosti* s krizovými opatřeními, novela hovoří o náhradě *skutečné škody*. V praxi tato změna znamená zmenšení rozsahu odpovědnosti státu za náhradu škody, neboť skutečná škoda v sobě již nezahrnuje povinnost státu nahradit podnikatelům ušlý zisk.

Značně problematický je pak způsob, jakým novela upravuje informační povinnost. Nové vymezení vztahu k zákonu o informacích v krizovém zákoně totiž v praxi znamená významné omezení rozsahu ústavně zaručeného práva na informace. Zahrnutí obecných formulací o zákazu poskytování informací, které by mohly ohrozit připravenost na krizové situace, účinnost krizových opatření, nebo by mohly vést k ohrožení kritické infrastruktury, dávají vládě a dalším povinným orgánům široký prostor pro odmítání poskytování informací souvisejících s krizovým stavem. Ustanovení o možnosti prodloužení lhůt k plnění povinností správních orgánů pak může mít podobný dopad, neboť může být vládou využito k prodloužení lhůt k poskytování informací. Tato ustanovení tak mohou ve svém důsledku bránit efektivnímu získávání informací o průběhu krizového stavu, opatřeních učiněných

vládou a nakládání s veřejnými prostředky. Omezování práva na informace může vést k zakrývání politické odpovědnosti, snižování transparentnosti a představuje zásadní deficit demokratické společnosti.

Za platformu Rekonstrukce státu, Lukáš Kraus (Frank Bold), Jakub Černý (Frank Bold), Josef Karlický (Frank Bold), Markéta Brabcová (Frank Bold), Oldřich Kužilek (Otevřená společnost), 16.10.2020.