



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 147

Rozeslána dne 31. října 2022

Cena Kč 98,–

O B S A H:

317. Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2022 sp. zn. Pl. ÚS 7/22 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
-

317**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 7/22 dne 13. září 2022 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaj), Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny poslanců, za kterou jedná poslanec Radek Vondráček, právně zastoupené doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem, se sídlem v Brně, Optátova 46, na zrušení § 2 odst. 2 písm. b) a c), písm. d) ve slovech „sportoviště ve vnitřním prostoru stavby, venkovního sportoviště“, písm. e) a f), písm. k) ve slovech „nebo stanovení podmínek“, písm. m) až v), § 8a, § 10 odst. 1 ve slovech „nebo podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jehož účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku“, § 10 odst. 2 písm. f), § 10 odst. 3 a § 11 odst. 3 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 4/2022 Sb., a zákona č. 39/2022 Sb., za účasti Parlamentu České republiky, jehož jménem jednají Poslanecká sněmovna a Senát, jako účastníka řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

Návrh se zamítá.**Odůvodnění****I.****Vymezení věci**

1. Skupina 57 poslanců, za niž jedná poslanec Radek Vondráček, (dále jen „navrhovatelka“) se v řízení o zrušení zákonů podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) ve spojení s § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) domáhá zrušení v záhlaví uvedených částí zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 4/2022 Sb., a zákona č. 39/2022 Sb., [dále jen „pandemický zákon“, tj. označení užívané laickou i odbornou veřejností, k němuž se Ústavní soud přihlásil i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21 ze dne 7. 12. 2021 (4/2022 Sb.); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>], dále též souhrnně jako „napadená ustanovení“.

2. Navrhovatelka navrhuje zrušit jen části doplněné do pandemického zákona novelizací provedenou zákonem č. 39/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 4/2022 Sb., a zákon č. 520/2021 Sb., o dalších úpravách poskytování ošetrovného v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii onemocnění COVID-19, (dále jen „zákon č. 39/2022 Sb.“), ačkoli napadá protiústavnost jeho projednávání v Poslanecké sněmovně jako celku, a je tedy podle ní dán důvod pro zrušení všech změn doplněných zákonem č. 39/2022 Sb. Dů-

vodem tohoto postupu podle navrhovatelky je, že některé zákonem č. 39/2022 Sb. provedené změny mají legislativně-technický charakter či jsou pro adresáty výhodnější (např. výše pokut).

3. Navrhovatelka současně požádala o přednostní projednání návrhu podle § 39 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., neboť samotná účinnost (pozn. red.: podstatné části) pandemického zákona je omezena do konce listopadu 2022.

II.

Argumentace navrhovatelky

4. Navrhovatelka především namítá porušení pravidel zákonodárného procesu při projednávání a přijetí zákona č. 39/2022 Sb. (II. 1) a dále brojí proti zákonem č. 39/2022 Sb. doplněným ustanovením § 8a (II. 2) a § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona (II. 3). Argumentaci navrhovatelky tak lze rozdělit do tří okruhů a její podstatu lze shrnout následovně:

II. 1

Námítky ústavních deficitů zákonodárného procesu

II. 1 a)

Nelegitimní stav legislativní nouze

5. Podle navrhovatelky byl zákon č. 39/2022 Sb. schválen ve stavu legislativní nouze, pro který nebyly splněny materiální podmínky, což ve svém důsledku zakládá protiústavnost jím měněných a doplněných částí v pandemickém zákoně pro rozpor s čl. 1 Ústavy, jenž stanoví, že Česká republika je demokratický stát, čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle nichž lze státní moc uplatnit jen v případech, v mezích a způsoby stanovenými zákonem, dále s čl. 6 Ústavy, podle kterého rozhodování většiny dbá ochrany menšin, a s čl. 21 odst. 1 Listiny, podle něhož mají občané právo podílet se na správě věcí veřejných skrze své zástupce – poslance, a z toho plynoucím právem poslanců vykonávat svůj mandát při správě věcí veřejných, tedy i podílet se na schvalování zákona v řádném, zákonem upraveném procesu, protože povinnost postupu podle zákona je také ústavním principem.

6. Skutečnost, že pandemický zákon (v neno velizovaném znění) má omezenou účinnost do 28. 2. 2022, byla známa celý rok, tedy nešlo o nečekanou a překvapivou skutečnost, na kterou by se muselo reagovat stavem legislativní nouze. I kdyby tomu tak bylo, mohla vláda předložit jen novelu týkající se účinnosti a ostatní změny, které se týkají práv a povinností všech osob na území České republiky, projednávat v běžném schvalovacím procesu.

7. V době, kdy byl ve stavu legislativní nouze zákon č. 39/2022 Sb. schvalován, byla (a nadále je) epidemie onemocnění COVID-19 na ústupu a zdůvodnění vlády, že je to pojistka pro případ vypuknutí další vlny epidemie na podzim, dokazuje, že nešlo o aktuální potřebu. K tomu navrhovatelka odkazuje i na prohlášení ministra zdravotnictví a předsedy vlády – že zákon není potřeba, fakticky potvrdil Senát, když předmětný návrh zákona zamítl.

8. Další vadou podle navrhovatelky je, že předsedající schůze Poslanecké sněmovny nenechal hlasovat po vrácení zákona ze Senátu do Poslanecké sněmovny o tom, zda stav legislativní nouze trvá. Stav legislativní nouze je mimořádný legislativní proces, v němž jsou omezena práva jednotlivých poslanců vystupovat a debatovat. Uvedená práva jsou omezována u vládního návrhu fakticky ve vztahu k opozici, což se dotýká podstaty demokratického parlamentarismu (parlamentního pluralismu), a tedy podstatné náležitosti demokratického právního státu; navrhovatelka k tomu cituje

výňatky z judikatury Ústavního soudu týkající se požadavků na ústavní konformitu legislativního procesu.

9. Smyslem stavu legislativní nouze je zabránění nevratným nebo obtížně nahraditelným újmám lidí a státu. Jde o institut zkracující proceduru přijetí vládních návrhů zákonů, u kterého jsou nezbytně omezena navrhovatelkou citovaná práva parlamentní opozice, a v konečném důsledku i narušeny či relativizovány demokratické principy ovládající legislativní proces. Z důvodu rychlosti přijímání předkládaných vládních návrhů zákonů je totiž znemožněna důkladná příprava a seznámení se s projednávanou materií a celkově jsou omezeny a zkráceny parlamentní procedury a rozpravy.

10. Ústava umožňuje zkrácené projednání návrhu zákona jen v době válečného stavu a stavu ohrožení státu podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti“). Stav legislativní nouze potvrdila Poslanecká sněmovna jen hlasy vládní většiny hlasováním č. 4 na 8. schůzi dne 1. 2. 2022; pro hlasovalo jen 81 poslanců, tedy méně než polovina Poslanecké sněmovny a nehlasoval nikdo z opozičních stran – nejde tedy o přesvědčivou většinu či široký konsenzus.

11. Senát návrh zákona č. 39/2022 Sb. dne 10. 2. 2022 zamítl; senátní usnesení bylo doručeno poslancům dne 11. 2. 2022. Podle § 97 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 265/2011 Sb., měl být návrh předložen k novému hlasování poslancům za 10 dnů, tedy nejdříve 21. 2. 2022, avšak Poslanecká sněmovna o něm jednala již na schůzi 16. 2. 2022 a hlasováno bylo dne 18. 2. 2022. Nebyl přitom potvrzen stav legislativní nouze, neboť o něm předsedající schůze z vládních stran nenechali hlasovat, ačkoli na to opoziční poslanci upozorňovali.

II. 1 b)

Přerušení řečníka a nezákonné schválení jednání a hlasování po 21. hodině

12. Navrhovatelka dále namítá, že podle § 53 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny končí jednání Poslanecké sněmovny ve 21 hodin a o návrzích zákonů se může hlasovat jen do 19 hodin; Poslanecká sněmovna se však může usnést jinak. Na jednání dne 15. 2. 2022 bylo odhlasováno prodloužení jednání i s možností hlasování po 21. hodině, avšak toto rozhodnutí bylo dosaženo „proradným“ jednáním předsedajícího schůze Jana Skopecčka, který v 19:53 hodin přerušil projev opozičního poslance Tomia Okamury s tím, že se v jednacím sále nenachází žádný člen vlády. Navrhovatelka má za to, že šlo o předem domluvené jednání ministrů. Po zahájení přerušového jednání předsedající nejprve přečetl procedurální návrh, aby bylo jednáno i po 19., 21. i 24. hodině, ačkoliv již bylo po 20. hodině, a tedy návrh byl retroaktivní. Smyslem uvedeného postupu bylo dosáhnout odsunutí řádného ukončení schůze a nočním jednáním fyzicky vyčerpat poslance opozice a dosáhnout uzavření rozpravy; vládní většina pak odhlasovala, že hlasování o návrhu zákona bude až v pátek 18. 2. 2022 ve 13 hodin. Předsedající schůze Jan Skopeček pevným zařazením hlasování avizoval případné přerušení řeči poslance Tomia Okamury, což je v rozporu s § 61 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

13. Současně je třeba podle navrhovatelky uvedenou situaci porušení zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „JŘPS“) odlišovat od případu projednávání zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, jímž se Ústavní soud zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. 12. 2017 (N 227/87 SbNU 597; 8/2018 Sb.). Vládní většině nyní již muselo být známo, že daným postupem porušuje JŘPS. Bude-li Ústavní soud i nyní benevolentní, tím spíše bude JŘPS vládní většinou porušován, protože ji tato nezákonnost, která nemůže být sankcionována zrušením přijatého zákona, nebude vadit; zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, byl navíc projednáván delší dobu. Vláda předložila návrh zákona č. 39/2022 Sb. až 20. 1. 2022, ačkoli věděla od počátku o omezení účinnosti pandemického zákona do konce února 2022; mohla jej tudíž předložit s větším předstihem.

14. Postupem předsedajícího schůze byly porušeny ústavní pořádek i subjektivní ústavní práva poslanců na řádný a nerušený výkon jejich veřejné funkce. Vládnoucí většina má moc změnit jednací řád podle předem stanoveného postupu, především podle ústavních pravidel. Zákony přijímá Parlament a vláda nemá právní nárok na přijetí zákona v jí určeném čase. Parlament není jen vyprázdněným demokratickým přívěškem vládní moci, který poslušně schvaluje vládní návrhy zákonů, jak je typické pro parlamenty totalitních států; nejsme již v období let 1948–1989 a nelze zastrašovat vládu neposlušné poslance od určitého hlasování. Navrhovatelka upozorňuje na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.), ve kterém Ústavní soud využil porušení práv poslance ke zrušení ústavního zákona (přitom pravomoc Ústavního soudu rušit ústavní zákony je částí odborné literatury odmítána). Byla-li respektována práva poslance Miloše Melčáka, musí být respektována i práva opozičních poslanců. Nelze akceptovat postoj vládní většiny prosadit zákon i za cenu porušení zákonné procedury jeho přijetí. Podstatou zákonodárné činnosti je i to, že přijímání zákonů nemá být unáhlené a je pro ně nutno získat souhlas Parlamentu jako demokraticky zvoleného tělesa lidem, coby zdroje veškeré moci ve státě. Vládnoucí většina se vrací k praktikám před listopadem 1989, kdy řada ústavních principů a procesních pravidel sice formálně odpovídala demokratickým standardům, ale mocenské orgány státu samy porušovaly beztrestně právo, které vytvářely.

15. Závěrem této části okruhu námitek navrhovatelka cituje pasáže nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) týkající se práv parlamentní menšiny.

II. 2

Námítky proti možnosti omezení osobní svobody dálkovým způsobem

16. Navrhovatelka brojí vůči § 8a pandemického zákona, který podle ní porušuje osobní svobodu (čl. 8 Listiny) i svobodu pohybu a pobytu (čl. 14 Listiny) ve spojení se zásadou, že nikdo není povinen činit to, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny). Dosud zákonná úprava připouštěla, že při nařízení karantény osoby podezřelé z nákazy či izolace nakažené osoby jde o rozhodnutí orgánu veřejné moci (hygieny) plně podléhající správnímu řádu; nyní však pandemický zákon revolučně umožňuje omezit základní lidská práva i prostředkem komunikace na dálku. Zavedení tohoto způsobu do právního řádu v okamžiku, kdy epidemie COVID-19 ustupuje, ztrácí materiální opodstatněnost. Zákonná úprava je stručná a přenáší významné omezení ústavních práv na pouhou vyhlášku Ministerstva zdravotnictví, tedy podzákonný právní předpis.

17. Hledisku standardů právního státu neodpovídá, že ústavní právo může být omezeno ústně bez prokázání doručení (alespoň fikcí). Zákon vůbec nepojednává o poučení adresáta o možnosti podání opravného prostředku ani nestanoví, jak lze ověřit totožnost osoby hovořící přes mobil. Mobilní telefon mají běžně k dispozici osoby odlišné od vlastníka – plátce komunikační služby (např. rodinní příslušníci, zaměstnanci apod.), a tudíž samotné ověření, s kým bylo hovořeno, je neprůkazné.

18. Pandemický zákon umožňuje žádat prošetření tohoto postupu do tří dnů, ale nevyjadřuje se k tomu, zda toto prošetření je řádným opravným prostředkem a rozhodnutí nenabývá právní moci, což má zásadní vliv na soudní ochranu, resp. pro počítání lhůty pro podání správní žaloby. Tím, že zákon fakticky vyloučil správní řád z použitelnosti pro nařizování izolace a karantény, vytvořil procesně-právní vakuum; je nepřipustné základní procesní pravidla upravit jen na podzákonné úrovni.

II. 3

Námítky proti možnosti omezení svobody podnikání

19. Navrhovatelka dále brojí proti § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona, kterým byla zařazena řada nových omezení a povinností pro podnikatele, čímž je dotčena svoboda podnikání zaručená čl. 26 Listiny. Vláda zde vyšla z rozsudků Nejvyššího správního soudu a doplnila, co jí původní znění pandemického zákona činit neumožňovalo. Legitimitu z pohledu materiálních důvodů zpochybňuje, že

epidemie se v zásadě stává běžným virovým onemocněním a stát ji zvládl za platnosti zákonné úpravy méně zasahující do práv jedince.

20. Základní změnou je možnost omezit nejen obchodní a výrobní provozovny, ale v zásadě veškeré podnikatelské činnosti vyjmenované v písm. b), přitom takto široké vymezení je nedůvodné. Je řada podnikatelských aktivit, které koná člověk sám a nepřichází do kontaktu s veřejností nad úroveň běžného společenského styku (např. tvorba počítačových programů, zpracování účetních dokladů apod.). Napadené ustanovení rovněž nepřihlíží k některým specifickým podnikatelským činnostem, které zajišťují realizaci základních práv a svobod – konkrétně takto mohou být omezeni advokáti realizující právo klientů na právní ochranu a pomoc. Napadené ustanovení je natolik obecné, že opomenutí zákonodárce upravit vazbu tohoto omezení na možnosti přenosu nákazy a zajistit nedotknutelnost podnikatelských činností nutných pro realizaci základních práv je tak závažné, že odůvodňuje zrušení tohoto ustanovení jako celku s tím, že je v možnostech zákonodárce upravit jeho znění do případné podzimní vlny lépe.

21. Vláda má nástroje k řešení i mimo pandemický zákon v podobě možnosti vyhlášení nouzového stavu podle ústavního zákona o bezpečnosti. Pandemický zákon a stav pandemické pohotovosti nemají ústavní oporu a nelze z nich dělat náhradní nouzový stav zavedením stejných možností vlády ukládat povinnosti jako za nouzového stavu jen na základě obvyčejného zákona.

22. Navrhovatelka poukazuje i na to, že původní omezená účinnost pandemického zákona do 28. 2. 2022 byla prodloužena do 30. 11. 2022; zákon je tak sice formálně dočasný, ale jeho dočasnost je „charakteru dočasného pobytu sovětských vojsk“.

III.

Splnění procesních podmínek řízení

23. Podle čl. 88 odst. 1 Ústavy ve spojení s § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně 41 poslanců. Návrh v této věci podala skupina 57 poslanců a v souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., k němu připojila i podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy navrhovatelka splňuje.

24. Návrh obsahuje i další zákonem požadované náležitosti, je přípustný ve smyslu § 66 zákona o Ústavním soudu i projednatelný (*a contrario* § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).

IV.

Průběh řízení před Ústavním soudem

25. Ústavní soud podle § 69 zákona o Ústavním soudu vyzval Poslaneckou sněmovnu i Senát jako účastníky řízení a vládu spolu s veřejným ochráncem práv jako potenciální vedlejší účastníky řízení k vyjádření. Veřejný ochránce práv Ústavní soud informoval, že do řízení nevstupuje.

IV. 1

Vyjádření Poslanecké sněmovny

26. Poslanecká sněmovna (prostřednictvím její předsedkyně) ve svém vyjádření nejprve zrekapitulovala průběh zákonodárního procesu. Návrh zákona později vyhlášeného pod č. 39/2022 Sb. předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 20. 1. 2022 a téhož dne byl rozeslán poslancům jako sněmovní tisk 127/0; předsedkyně Poslanecké sněmovny vyhlásila na návrh vlády stav legislativní nouze a na

základě žádosti vlády dne 20. 1. 2022 rozhodla, že předložený návrh zákona bude projednáván ve zkráceném jednání s vynecháním prvního čtení. Návrh zákona byl příkázán výboru pro zdravotnictví, který jej dne 25. 1. 2022 projednal a přijal pozměňovací návrh týkající se změny účinnosti zákona.

27. Druhé čtení se uskutečnilo dne 2. 2. 2022, kdy Poslanecká sněmovna hlasováním před projednáním návrhu pořadu schůze rozhodla, že stav legislativní nouze trvá. V rámci podrobné rozpravy byla k návrhu zákona přednesena řada pozměňovacích návrhů a mezi nimi se pouze návrhy poslance Jana Hrnčíře a poslankyně Evy Decroix týkaly napadených ustanovení. Tyto návrhy však ve své většině obsahovaly především snížení horní hranice pokut za přestupky specifikované v zákoně, pouze jde-li o § 2 odst. 2 písm. e) a § 8a bylo navrhováno jejich nové znění. V hlasování ve třetím čtení byly všechny pozměňovací návrhy poslankyně Evy Decroix přijaty. Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas s návrhem zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů z celkového počtu přítomných 122 poslanců a poslankyň 70 hlasy pro a 52 hlasy proti.

28. Návrh zákona postoupila Poslanecká sněmovna Senátu dne 4. 2. 2022, který jej na své schůzi dne 10. 2. 2022 projednal a zamítl. O návrhu zákona bylo znovu hlasováno v Poslanecké sněmovně ve dnech 16. a 18. 2. 2022, kdy Poslanecká sněmovna z přítomných 187 poslanců a poslankyň 104 hlasy pro a 82 hlasy proti na svém návrhu setrvala. Zákon byl doručen prezidentu republiky k podpisu dne 18. 2. 2022. Prezident zákon podepsal a ten byl dne 25. 2. 2022 vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 21 pod číslem 39/2022.

29. Závěrem Poslanecká sněmovna uvádí, že ponechává na Ústavním soudu, aby posoudil otázku namítané protiústavnosti návrhem napadených ustanovení.

IV. 2 Vyjádření Senátu

30. Senát ve svém vyjádření (učiněném prostřednictvím předsedy Senátu) především rekapituluje průběh legislativního procesu. Návrh zákona č. 39/2022 Sb. byl Poslaneckou sněmovnou postoupen Senátu dne 4. 2. 2022. Organizační výbor Senátu tento návrh jako senátní tisk č. 198 přikázal k projednávání výboru pro zdravotnictví a ústavně-právnímu výboru. Výbor pro zdravotnictví doporučil Senátu usnesením č. 77 ze dne 9. 2. 2022 schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Téhož dne byl návrh zákona projednán i ústavně-právním výborem, který jej svým usnesením č. 120 naopak doporučil zamítnout. Senát zákonnou osnovu projednal na 20. schůzi ve 13. funkčním období dne 10. 2. 2022; k návrhu předsedy vlády v hlasování č. 9 rozhodl, aby zákon projednal ve zkráceném jednání.

31. Při vlastním projednání návrhu zákona na plénu Senátu proběhla široká diskuze. Někteří senátoři vyslovili kritiku směřující k zamítnutí návrhu zákona, jež do značné míry korespondovala s některými důvody ústavně-právního výboru, který evidoval pochybnosti stran splnění podmínek pro stav legislativní nouze. Po stránce hmotněprávní poukázal mimo jiné na ustanovení prikazující karanténu i v případě antigenního testu a předchozího pobytu v rizikových zemích a také byla diskutována funkčnost některých ustanovení, zejména možnost nařizování karantény jiným prostředkem komunikace na dálku. Ve vyjádření Senátu jsou dále obsaženy výňatky z vyjádření některých senátorů, a to jak pro, tak i proti návrhu zákona.

32. Po proběhlé rozpravě návrh na schválení návrhu zákona podaný výborem pro zdravotnictví nebyl přijat. Senát akceptoval návrh ústavně-právního výboru a přijal dne 10. 2. 2022 usnesení č. 377, jímž návrh zákona zamítl. Pro zamítnutí se v hlasování č. 14 vyjádřilo 32 senátorů z 61 přítomných a 22 senátorů bylo proti. Senát ponechává na Ústavním soudu, aby návrh na zrušení napadených zákonných ustanovení posoudil a ve věci rozhodl.

IV. 3 Vyjádření vlády

33. Vláda schválila svůj vstup do řízení ve smyslu § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu usnesením č. 245 ze dne 30. 3. 2022 a k projednávanému návrhu podala obsáhlé vyjádření, jež vypracoval ministr pro legislativu ve spolupráci s ministrem zdravotnictví.

34. Nejprve se vláda stručně vyjadřuje k epidemiologické situaci v době přijímání zákona č. 39/2022 Sb. Zdůrazňuje, že ve sledovaném období pandemie onemocnění COVID-19 způsobené šířením koronaviru SARS-CoV-2 (dále též „pandemie“) nejenom nebyla na ústupu, ale naopak se v souvislosti s šířením nové nakažlivé varianty viru SARS-CoV-2-omikron výrazně zhoršovala (dne 2. 2. 2022 počet probíhajících případů onemocnění dosáhl svého maxima), k čemuž přikládá grafy a odkazuje na další veřejně dostupná data. Zásadní tvrzení navrhovatelky o nedůvodnosti projednávání zákona č. 39/2022 Sb. ve stavu legislativní nouze je tedy zjevně nepravdivé.

35. Vláda rekapituluje historické pozadí přípravy zákona č. 39/2022 Sb. Upozorňuje, že to byla vláda předsedy Andreje Babiše, která iniciovala a fakticky uskutečnila vypracování předlohy zákona č. 39/2022 Sb. včetně formulace žádosti na její projednání ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze. Sněmovna vyslovila současné vládě důvěru dne 13. 1. 2022; přitom návrh zákona č. 39/2022 Sb. byl Ministerstvem zdravotnictví předložen do zkráceného připomínkového řízení dne 15. 12. 2021 a odeslán vládě byl dne 13. 1. 2022. S ohledem na nezbytnost přijetí navrhované právní úpravy v co nejkratším možném čase navrhoval předkladatel využít zkráceného projednání ve stavu legislativní nouze podle § 99 JŘPS a podle § 118 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 172/2004 Sb. Dne 19. 1. 2022 přijala současná vláda usnesení č. 32, kterým schválila návrh napadeného zákona. Vláda Andreje Babiše, ač si byla vědoma potřebnosti urychlené novelizace pandemického zákona (minimálně ve smyslu nezbytnosti prodloužit dobu jeho platnosti a zohlednit judikaturu správních soudů), zahájila potřebné legislativní kroky na podzim roku 2021. Vzhledem k nedostatku politického konsenzu ohledně prodlužování nouzového stavu a blížícímu se konci účinnosti pandemického zákona přejala současná vláda návrh novely pandemického zákona vypracovaný vládou Andreje Babiše, včetně návrhu žádosti o projednání ve zkráceném jednání. Nemohla tak předložit návrh zákona dříve, jak účelově uvádí navrhovatelka.

36. Konečně vláda popisuje průběh legislativního procesu v Parlamentu, podrobně se věnuje ústavnosti legislativního procesu a jednotlivým námitkám navrhovatelky. Vymezuje obecná východiska při posuzování vad legislativního procesu, jež Ústavní soud shrnul v recentním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21 v bodech 89 až 93, a rozebírá roli parlamentní opozice v legislativním procesu za použití související judikatury Ústavního soudu.

IV. 3 a)

K ne/opodstatněnosti vyhlášení stavu legislativní nouze

37. Podle vlády byly dány materiální podmínky k vyhlášení stavu legislativní nouze podle § 99 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Za situace, kdy a) exponenciálně rostl počet osob s aktuálně probíhajícím onemocněním COVID-19, b) nová varianta viru SARS-CoV-2-omikron, která se přenáší s řádově vyšší účinností než předchozí varianty, se stala dominantní variantou na území České republiky, c) končila účinnost pandemického zákona a d) veřejného ani politického konsenzu stran prodlužování nouzového stavu nebylo dosaženo, se projednání návrhu napadeného zákona ve stavu legislativní nouze jeví nejen jako racionální a potřebný, ale i ústavně konformní postup.

38. Existenci pandemie jako legitimní důvod pro projednání zákona ve stavu legislativní nouze již implicitně potvrdil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/20 ze dne 8. 12. 2020 (29/2021 Sb.) a také

Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 8 Ao 1/2021-133 ze dne 14. 4. 2021 (dostupný na <https://www.nssoud.cz>).

39. Podmínkou ústavně aprobovaného stavu legislativní nouze je především existence objektivní závažné situace, na kterou je třeba bezprostředně reagovat. Vrcholící epidemii onemocnění COVID-19 a s ní spojené zásadní ohrožení zdraví a života osob na celém území státu, včetně důvodné obavy ze zhoršení situace, nebude-li řešena adekvátními nástroji, vláda považuje za mimořádnou okolnost, tedy legitimní důvod pro aplikaci institutu zkráceného projednání.

40. Ačkoli v procedurálním hlasování o potvrzení stavu legislativní nouze nebyla dosažena shoda většiny, která je srovnatelná s většinou vyžadovanou k přijetí ústavního zákona (ve smyslu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10), bylo v uvedeném hlasování dosaženo téměř třípětinové shody přítomných poslanců (81 ze 138 bylo pro návrh, 20 bylo proti).

41. Nelze akceptovat argument navrhovatelky, že přijetí napadeného zákona nebylo nutné, přináší-li nouzový stav pro vládu dostatečné nástroje, neboť ten by měl být vyhlášován jen na nezbytně dlouhou dobu při nejvyšší míře ohrožení veřejného zdraví, a nikoliv po celou dobu trvání pandemie. Rovněž vláda nesouhlasí s tvrzením, že dostatečné nástroje obsahuje i zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), neboť jak potvrdila soudní praxe, aplikace tohoto zákona je limitovaná.

IV. 3 b)

Deficity legislativního procesu

42. Vláda se ve svém vyjádření dále zabývá jednotlivými namítanými vadami legislativního procesu, k čemuž souhrnně uvádí, že žádné ústavně garantované právo žádného konkrétního člena Parlamentu nebylo v průběhu schvalování zákona č. 39/2022 Sb. porušeno a jednotlivá namítaná pochybení nepředstavují sama o sobě ani kumulativně zásadní porušení Ústavy, ústavního principu či hodnoty; k tomu přdestírá závěry vybrané judikatury Ústavního soudu týkající se rozsahu parlamentního diskurzu.

43. Dobu 30 dnů pro projednání návrhu napadeného zákona z hlediska ústavnosti nepovažuje vláda za problematickou. S odkazem na stenozáznam z jednání 8. schůze Poslanecké sněmovny ve dnech 1. a 2. února 2022 vláda konstatuje, že opozici nebylo během projednávání upřeno uplatnění konkurenčních názorů, vedení racionálního diskurzu, projednání pozměňovacích návrhů ani právo obstrukce. Ještě širší prostor uplatnila opozice při hlasování o návrhu napadeného zákona ve znění postoupeném Senátem, které probíhalo na 9. schůzi Poslanecké sněmovny ve dnech 15. a 16. února 2022.

44. K namítané neexistenci formálního potvrzení trvání stavu legislativní nouze po vrácení návrhu napadeného zákona Senátem vláda uvádí, že nejde o protizákonný, či dokonce protiústavní postup, neboť nevyplývá z dikce JŘPS ani není založen ustálenou parlamentní zvyklostí. Trvání stavu legislativní nouze bylo potvrzeno hlasováním č. 4 na 8. schůzi Poslanecké sněmovny; požadavek na opětovné potvrzení stavu legislativní nouze Poslaneckou sněmovnou poté, co byl návrh zákona č. 39/2022 Sb. zamítnut Senátem a postoupen zpět Poslanecké sněmovně, považuje vláda za projev přepjatého formalismu, mj. proto, že vládní většina disponovala potřebnou nadpoloviční většinou hlasů. Nebylo sice hlasováno o procedurálním návrhu poslance Radka Vondráčka, avšak nešlo o záměrné jednání předsedajících schůze, ale o důsledek obstrukčního jednání opozice a chaotického a emotivního průběhu 9. schůze Poslanecké sněmovny.

45. K namítanému přerušení vystoupení poslance Tomia Okamury vláda uvádí, že k němu došlo ve chvíli, kdy uvedený poslanec hovořil již více než 5 hodin, a bylo tak učiněno na základě upozornění

předsedy poslaneckého klubu SPD Radima Fialy; uvedeným jednáním předsedajícího schůze Jana Skopecčka nebyl porušen JŘPS ani žádné autonomní usnesení Poslanecké sněmovny.

46. K časové souslednosti přijímání procesního usnesení o schválení jednání a hlasování po 21. hodině vláda uvádí, že o něm bylo v souladu s požadavky § 53 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny rozhodnuto ihned poté, kdy bylo předsedajícím schůze přerušeno více než pěti-hodinové obstrukční vystoupení poslance Tomia Okamury.

47. Vláda k ústavnosti legislativního procesu uzavírá, že splňoval všechna kritéria kladená na zákonodárnou moc ústavním pořádkem i judikaturou Ústavního soudu. Derogaci zákona č. 39/2022 Sb. z důvodu vadné legislativní procedury by vláda považovala nejenom za popření vůle většiny poslanců, ale i za krok neodůvodnitelný z pohledu materiálního nazírání práva i zdravého rozumu. V případě, že by Ústavní soud přesto zrušil zákon č. 39/2022 Sb. jako celek, vláda navrhuje, aby odložil vykonatelnost derogačního nálezu k datu ukončení platnosti pandemického zákona v novelizovaném znění (tj. uplynutím dne 30. 11. 2022).

IV. 3 c)

K návrhu na zrušení jednotlivých napadených ustanovení

48. Vláda považuje za nesporné, že pandemický zákon se stal efektivní zákonnou oporou pro vydávání podstatné části mimořádných opatření za účelem boje s epidemií onemocnění COVID-19. Základním principem přijímaných opatření je snaha zabránit šíření onemocnění a minimalizovat škody a ztráty, zejména na životech a zdraví fyzických osob. Návrh napadeného zákona reagoval na poznatky plynoucí z aplikační praxe a relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu.

49. K návrhu na zrušení § 8a pandemického zákona vláda uvádí, že vzhledem k vysokému počtu nařizovaných karanténních opatření a izolací, jenž může dosahovat až tisíce případů denně, je nemyslitelné, aby byly nařizovány ve správním řízení podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Smyslem napadené úpravy je stanovit zákonná pravidla pro situace, kdy u značného počtu osob existuje důvodný předpoklad, že splňují zákonem stanovené podmínky pro uložení izolace/karantény, a zároveň je zřejmé, že jiný než neformalizovaný způsob nařizování karanténních opatření a izolací (při zachování možnosti se proti takovému nařízení zákonem upraveným způsobem bránit) by nevedl k efektivnímu naplnění jejich cílů. Sledovaného účelu nelze dosáhnout alternativními normativními prostředky.

50. Uvedený postup, kdy k nařízení karanténního opatření nebo izolace může dojít i faktickým pokynem, je inspirován obdobnými úpravami v jiných zákonech, např. v § 7b zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o České obchodní inspekci“) nebo v § 44 a násl. zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Policii ČR“).

51. Z dikce napadeného ustanovení je zřejmé, že o takovém sdělení musí být bezodkladně učiněn písemný záznam a proti nařízení karanténního opatření nebo izolace je možné podat písemné námitky adresované příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví. Námitky jsou rovněž pojaty jako neformalizovaný postup, neboť jejich primárním smyslem je, aby důvodnost nařízeného karanténního opatření nebo izolace byla přezkoumána co nejdříve. Proti způsobu jejich vyřízení je přitom možné brojit žalobou ve správním soudnictví (podle vlády zásahovou žalobou). Pro nařizování karanténního opatření nebo izolace a na vyřizování námitek se subsidiárně použije část čtvrtá správního řádu. Za nesprávný úřední postup při nařizování uvedených opatření a za újmu tím způsobenou pak odpovídá stát podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“).

52. Neobstojí ani argument navrhovatelky o omezení ústavních práv pouhou vyhláškou, neboť ta může být vydána pouze na základě a v mezích zákona, které jsou stanoveny právě v § 8a pandemického zákona. Je rovněž krátkozraký argument, že zavedení institutů uvedených v napadeném ustanovení v době ustupující pandemie ztrácí materiální opodstatněnost. Nelze totiž vyloučit další masivní šíření onemocnění COVID-19, čehož konečkonců byl (a stále ještě je) celý svět svědkem.

53. K návrhu na zrušení § 2 odst. 2 písm. b) a c) pandemického zákona vláda po stručném exkurzu do historie vzniku pandemického zákona uvádí, že do § 2 byla vložena ta mimořádná opatření, která se v praxi ukázala jako potřebná, ale k jejichž přijetí nebyly orgány ochrany veřejného zdraví podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví oprávněny. Omezení mobility obyvatelstva a možnosti setkávat se představuje totiž jeden z pilířů v boji s onemocněním COVID-19. Za stěžejní považuje vláda skutečnost, že z díkce těchto ustanovení vyplývá, že výkon činnosti v tam uvedených provozovnách, objektech či prostorech bude možné pouze omezit, popř. pro ni stanovit podmínky, nikoli ji úplně zakázat.

54. Protože některé činnosti nemusí být vykonávány v provozovnách nebo jiných obdobných prostorech (ale např. přímo u zákazníka či jiných místech), které provozovny nejsou, navrhla vláda založit oprávnění regulovat i tyto další činnosti za předpokladu, že při nich dochází k přímému osobnímu kontaktu dvou či více fyzických osob (např. kadeřnické služby, kosmetika, taxislužba aj.), a to z důvodu zajištění ochrany zdraví těchto fyzických osob na stejné úrovni, jako by tomu bylo v případě, že by daná činnost byla vykonávána v provozovně.

55. Ve vztahu k ostatním napadeným ustanovením vláda konstatuje, že z textu navrhovatelky není seznatelný žádný důvod jejich derogace. Vláda proto uvádí k jednotlivým ustanovením pouze důvody, které ji k jejich navržení vedly, a navrhuje, aby Ústavní soud projednávaný návrh zamítl.

IV. 4

Replika navrhovatelky

56. Navrhovatelka ve své replice uvádí, že nemá připomínky k vyjádření Senátu a k technické části vyjádření Poslanecké sněmovny. Dále však polemizuje s některými argumenty uvedenými ve vyjádření vlády, ke kterému nejprve uvádí, že bylo vypracováno ve spolupráci s Ministerstvem zdravotnictví, tedy ministerstvem, které je v rámci „covidismu“ spojené například s klamavou reklamou na odbyt vakcín pod nepravdivým heslem „Tečka za koronavirem“. Podle navrhovatelky není pravda, že byla pandemie v době přijetí zákona č. 39/2022 Sb. na vzestupu, protože čísla pozitivních a antigenních PCR testů v průběhu února setrvale klesala.

57. Nebyl-li podle vlády konsenzus na vyhlášení nouzového stavu, potvrzuje tím, že i vládní strany neviděly materiálně situaci jako výrazně závažnou. Vláda o potřebnosti zákona navíc nedokázala přesvědčit ani vládní senátory, a dokonce ani senátory-ministry. Přesunuje-li vláda odpovědnost za zákon č. 39/2022 Sb. na předchozí vládu Andreje Babiše, útočí tím na právo opozičních poslanců podat návrh na zrušení zákona Ústavnímu soudu. Vláda Andreje Babiše skončila v prosinci 2021, a tedy nebyla ve funkci v době výrazného poklesu epidemie COVID-19 v polovině února 2022.

58. Zamítnutí návrhu zákona Senátem u zákona projednávaného v legislativní nouzi je tak zásadní věc, že se měla Poslanecká sněmovna opět zabývat tím, zda tento stav trvá. Podle navrhovatelky šlo o čistou aroganci moci, která neměla racionální důvod. Uvedla-li vláda, že nebylo o návrhu poslance Radka Vondráčka na zrušení stavu legislativní nouze rozhodnuto z důvodu obstrukčního jednání opozice, je z toho patrná snaha vlády a vládní většiny „hodit“ porušení práv opozičního poslance na opozici, což je podle navrhovatelky stejné, jako když se oběti trestného činu řekne, že „si za to může sama“.

59. Navrhovatelka se vymezuje proti argumentu vlády o potřebnosti pandemického zákona, neboť v případě zrušení jeho napadených částí by se nic nestalo. Pandemický zákon není příliš využíván a případná regulace je možná i na základě zákona o ochraně veřejného zdraví. Vláda nepřipadně tvrdí, jak nezbytně potřebuje mít hygienická služba moc nařizovat karanténu či izolaci novým způsobem na dálku mimo správní řízení. Odkazuje přitom jen na návrh prováděcí vyhlášky – tedy více než dva měsíce po přijetí zákona č. 39/2022 Sb. dosud není vyhláška platná, čímž vláda sama svou liknavostí potvrzuje, že tento institut měsíce po přijetí zákona ve stavu legislativní nouze nepotřebuje. K námitce vlády, že některé napadené části zákona nejsou v návrhu odůvodněny, navrhovatelka uvádí, že jelikož se novela stala součástí pandemického zákona jako takového, nelze napadnout jen novelu, ale musí navrhnout zrušení novelizovaných ustanovení v původním zákoně.

60. Ve svém doplňujícím sdělení navrhovatelka Ústavnímu soudu dodala SMS zprávu krajské hygienické stanice, která je rozesílána pozitivně testovaným na onemocnění COVID-19, aniž by byla účinná prováděcí vyhláška k § 8a pandemického zákona. Zpráva je označena jen iniciálami dotčené osoby a rokem narození. Je v ní dán pokyn k dodržování izolace, ale podmínky (délka, rozsah) nejsou v samotné SMS, která jen obsahuje odkaz na webové stránky. Nemá-li někdo moderní telefon, ze samotné SMS se nedozví, jaké povinnosti má plnit. V SMS také není žádné poučení o možnosti podání námitek. Vlastní provedení SMS předčilo všechna temná očekávání navrhovatelky a jen podtrhuje neudržitelnost napadeného § 8a pandemického zákona.

IV. 5

Upuštění od ústního jednání

61. Po shora rekapitulovaném průběhu řízení dospěl Ústavní soud k závěru, že není třeba ve věci konat ústní jednání, neboť by nepřineslo další objasnění věci, než jak se s ní seznámil z písemných úkonů navrhovatelky, účastníků řízení a vlády; s ohledem na znění § 44 zákona o Ústavním soudu proto rozhodl bez jednání.

V.

Přezkum procedury přijetí napadených ustanovení

62. Ústavní soud nejprve v intencích § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., přezkoumal, zda napadená ustanovení byla přijata v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Vyšel přitom z dále citovaných veřejně dostupných stenografických zápisů zachycujících parlamentní jednání a z vyjádření obou komor Parlamentu.

63. Navrhovatelka napadá jednotlivá ustanovení pandemického zákona v rozsahu, v jakém byl novelizován zákonem č. 39/2022 Sb. (vyjma některých – podle navrhovatelky pro jednotlivce příznivějších – ustanovení). Postup navrhovatelky odpovídá rozhodovací praxi Ústavního soudu, podle které novela zákona nemá samostatnou existenci, neboť její obsah se stává součástí textu novelizovaného zákona; v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy lze proto napadnout zásadně pouze zákon novelizovaný [srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 ze dne 15. 8. 2000 (U 27/19 SbNU 271) nebo bod 57 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/19 ze dne 1. 10. 2019 (N 168/96 SbNU 144; 303/2019 Sb.)].

64. Aby mohl Ústavní soud přezkoumat ústavní konformitu zákonodárného procesu vedoucího k přijetí napadených ustanovení, musel se zabývat způsobem přijetí novelizujícího zákona č. 39/2022 Sb., jímž byla předmětná ustanovení do pandemického zákona vložena, případně, jímž byla příslušná ustanovení změněna, ačkoli jej navrhovatelka samostatně (ani *in eventum*) nenapadla [obdobně srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/13 ze dne 12. 5. 2015 (N 93/77 SbNU 339; 170/2015 Sb.)].

65. Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 39/2022 Sb. byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené pravomoci a kompetence, ostatně vůči tomuto navrhovatelka nic nenamítá. Její argumentace se

soustředí na ústavněprávní deficit průběhu legislativního procesu; namítá, že nebyly dodrženy jeho ústavní kautely, které je třeba odlišovat od ústavního vymezení kompetence [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)].

66. Za uvedeným účelem Ústavní soud nejprve (stručně) shrne základní východiska vážící se k přezkumu procedury přijetí právního předpisu (V. 1), která následně aplikuje na poměry nyní projednávané věci (V. 2).

V. 1 Obecná východiska

V. 1 a) Legislativní proces obecně

67. Ústavní soud se k posuzování ústavnosti legislativního procesu v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu vyjádřil již mnohokrát. V navrhovatelkou citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.) vyslovil požadavky na dodržování procesních pravidel za účelem dosažení řádného (ústavně konformního) rozhodnutí. Nicméně Ústavní soud ve své rozhodovací praxi zdůrazňuje, že formální vady v legislativním procesu mohou založit protiústavnost posuzovaného zákona pouze tehdy, jde-li o přímé a podstatné porušení jeho pravidel (ať již v rovině Ústavy a ústavního pořádku, či rovině podústavního práva) a zároveň takové pochybení dosahuje ústavněprávní dimenze [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 či nález sp. zn. Pl. ÚS 6/21 ze dne 22. 6. 2021 (301/2021 Sb.)]. Není totiž úlohou Ústavního soudu být ochráncem „pouhé“ zákonnosti parlamentní procedury [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/16 ze dne 7. 4. 2020 (N 67/99 SbNU 258; 254/2020 Sb.)].

68. Ingerence Ústavního soudu do legislativního procesu je opodstatněna zejména ochranou volné soutěže politických stran a menšin, zejména parlamentní opozice [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 87/20 ze dne 18. 5. 2021 (232/2021 Sb.); viz část V. 1 b) dále]. Případný zásah Ústavního soudu je třeba poměřovat také ve vazbě na princip oprávněné důvěry občanů v právo, princip právní jistoty a ochrany nabytých práv [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.)], obzvláště je-li možné očekávat, že po derogaci právního předpisu by byl přijat předpis totožný, avšak ve formálně bezvadném procesu [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.)]. Vada legislativního procesu mající již charakter protiústavnosti může být dána i kumulací více dílčích formálních pochybení [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)].

69. Pravidla legislativního procesu jsou obsažena v různých pramenech (parlamentního) práva, mezi které náleží především Ústava, jednací řády obou komor Parlamentu [zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 172/2004 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „JŘS“)] a jednotlivá usnesení jednotlivých komor Parlamentu vydaná na základě § 1 odst. 2 jejich jednacích řádů (tzv. autonomní usnesení); významná je rovněž ustálená praxe parlamentní komory a jejích orgánů, lze-li ji považovat za souladnou s principy tvorby práva, demokratického politického systému apod. (viz bod 38 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 nebo bod 63 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10). Jsou to především jednací řády jednotlivých komor Parlamentu, jimiž jsou jednotlivé ústavní principy zákonodárného procesu účinně garantovány a promítány do praxe (bod 205 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12), přičemž tyto principy jsou určující při výkladu a aplikaci jednotlivých ustanovení jednacích řádů (bod 38 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06).

V. 1 b)

Práva parlamentní menšiny

70. Jedním z principů parlamentního rozhodování je i princip pluralismu vycházející z principu svobodné soutěže politických stran a politických sil (čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny), který jako charakteristika a znak každé svobodné společnosti tvoří jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy (viz bod 67 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a tam odkazovaný nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06). Mezi demokratické principy legislativního procesu dále patří princip většinového rozhodování a od něj oddělitelný princip ochrany menšiny (čl. 6 Ústavy) [srov. bod 107 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.)].

71. Za základní práva parlamentní menšiny či jejích členů lze považovat především práva zaručující účast na parlamentních procedurách a umožňující parlamentní opozici vykonávat nad vládnoucí většinou dozor a kontrolu, již lze chápat jako jeden ze základních znaků právního státu [viz část III. A) nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06]. Mezi práva parlamentní menšiny patří i právo blokovat či oddalovat rozhodnutí přijímaná většinou (bod 73 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10).

72. Legislativní proces musí především umožnit osobám na něm zúčastněným reálné posouzení a projednání předlohy včetně – a to především – zástupcům parlamentní menšiny [viz část X/a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.)]. Jednotliví poslanci nebo senátoři musí mít skutečnou možnost seznámit se s obsahem předloženého návrhu zákona, posoudit jej a zaujmout k němu stanovisko v rámci jeho projednávání v příslušné komoře Parlamentu nebo v jejích orgánech, k čemuž jim musí být vytvořen dostatečný časový prostor (bod 108 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10). Uvedené požadavky na parlamentní diskuzi je třeba vztahovat i na širší veřejnost, již by neměla být možnost kontroly a kritického hodnocení předmětného legislativního návrhu upřena. Veřejná diskuze přitom může mít ty nejrůznější představitelné podoby; tím je v konečném důsledku naplňována legitimační funkce zákonodárného procesu (body 206 až 208 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12).

73. Právo poslanců (či senátorů) prezentovat stanovisko na parlamentní půdě ovšem není samoúčelné, neboť význam parlamentní diskuze je třeba spatřovat v možnosti konfrontace názorů napříč politickým spektrem (jež je zárukou svobodné soutěže politických sil podle čl. 5 Ústavy – srov. bod 155 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14), nikoli v neomezené realizaci práva každého jednotlivého poslance (či senátora) se k ní vyjádřit; je též podstatné, v jaké fázi legislativního procesu byla práva parlamentní opozice omezena a zda tato omezení mohla být (či byla) zhojena v jeho jiné fázi (srov. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12). Především je nezbytné hledat a posoudit rovnováhu mezi legitimními zájmy vládnoucí většiny a parlamentní opozice či menšiny (viz bod 76 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10).

V. 1 c)

Stav legislativní nouze a zkrácené projednání návrhu zákona

74. Institut stavu legislativní nouze patří mezi zvláštní parlamentní procedury umožňující zkrácení či zjednodušení zákonodárného procesu a je na zákonné úrovni upraven v § 99 JŘPS. Jeho využitím jsou fakticky omezeny některé demokratické principy legislativního procesu, zejména práva parlamentní opozice; proto představuje výjimku z pravidla, pro niž musí být v konkrétním případě vždy dán dostatečně závažný důvod, založený na racionálním základě a podložený konkrétními skutkovými okolnostmi, které převažují nad zájmem na projednání návrhu zákona standardním způsobem (bližší viz již citované nálezy sp. zn. Pl. ÚS 53/10 a sp. zn. Pl. ÚS 55/10, ve kterých se Ústavní soud předpoklady ústavně konformního vyhlášení stavu legislativní nouze a zkráceného projednání zákona podrobně zabýval).

75. O ústavně aprobovaný stav legislativní nouze půjde tehdy, existuje-li významný důvod srovnatelný s důvody pro postup podle čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti, jenž má potenciál ohrozit základní práva a svobody zásadním způsobem, či kdy státu hrozí značné hospodářské škody [k tomuto

pojmu viz nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.)) (§ 99 odst. 1 zákona o jednání řádu Poslanecké sněmovny) nebo v případě širokého konsenzu v Parlamentu (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10). Musí jít o takové mimořádné okolnosti, jež se zjevně vymykají běžnému průběhu politických procesů [např. hrozba legislativního „vakua“ – srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.)] a které přináší riziko shora uvedených kvalifikovaných újem, nebo o okolnost, jakou představují přírodní katastrofy či jiné nepředvídatelné události (viz bod 84 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 či bod 93 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21). Stav legislativní nouze (a s tím související zkrácené projednání návrhu zákona) je tedy podmíněn existencí mimořádné okolnosti a její intenzitou z hlediska jejího možného negativního důsledku na jednu z obecně vymezených chráněných hodnot, jako jsou práva a svobody občanů, bezpečnost státu nebo ochrana majetku (bod 114 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10).

76. Ústavní soud není „odvolací instancí“ ve vztahu k posuzování důvodnosti institutu vyhlášení legislativní nouze, ale ochráncem ústavních principů vztahujících se k legislativnímu procesu před případným zneužíváním tohoto institutu k obcházení řádné zákonodárné procedury (bod 115 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10). Pojistkou před případným zneužitím je zákonné vymezení důvodů pro vyhlášení stavu legislativní nouze, které lze považovat za legitimní, ústavně aprobované a přezkoumatelné (srov. bod 86 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10).

77. Při zkráceném projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze se rovněž uplatní ústavněprávní požadavky na parlamentní diskuzi, tj. zejména ve vztahu k roli parlamentní opozice (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/16). Ingerence Ústavního soudu je odůvodněna zejména tehdy, je-li dotčeno jádro demokratické parlamentní diskuze, což lze posuzovat pouze v relaci k postojům samotných aktérů parlamentní (sněmovní) rozpravy [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.)].

V. 2

Aplikace obecných východisek na nyní projednávanou věc

78. Ústavní soud vychází z průběhu legislativního procesu, jak byl popsán v části IV výše, a proto jej již na tomto místě znovu jako celek nerekapituluje, pouze jej dále doplňuje.

V. 2 a)

Důvodnost vyhlášení stavu legislativní nouze

79. Stěžejní námitkou a převážnou částí derogační argumentace navrhovatelky je, že ke zkrácenému projednání návrhu zákona č. 39/2022 Sb. ve stavu legislativní nouze podle § 99 JŘPS nebyly splněny materiální podmínky. Ústavní soud proto nejprve zkoumal, zda zde byl legitimní důvod pro vyhlášení stavu legislativní nouze a následné zkrácené projednání zákona č. 39/2022 Sb., který převáží nad zájmem na zachování řádné legislativní procedury.

80. Okolnosti nyní projednávané věci jsou obdobné – nikoli však zcela totožné – s těmi, jež Ústavní soud posuzoval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21. V něm mimo jiné uvedl, že samotná existence pandemie není sama o sobě legitimním důvodem pro zkrácené projednání zákona (viz body 97–99 citovaného nálezu); dospěl ale k závěru, že v hrozícím právním vakuu při řešení boje s pandemií (příčemž aprobovaným účelem pandemického zákona je právě poskytnutí právního rámce mimořádným opatřením k boji s ní) s přihlédnutím k tehdejší politické situaci (nedostatek politické shody na trvání nouzového stavu) byl dán legitimní důvod pro zkrácené projednání zákona ve stavu legislativní nouze (body 102–107).

81. V intencích předestřených závěrů, zejména s ohledem na skutečnost, že existence pandemie sama o sobě nepředstavuje dostatečný důvod stavu legislativní nouze, Ústavní soud zvažoval, zda

i v nyní projednávané věci lze považovat tvrzené mimořádné okolnosti za takové, které odpovídají výše uvedeným východiskům, a dospěl k závěru, že tomu tak je.

82. Dne 22. 11. 2021 předsedkyně Poslanecké sněmovny rozhodnutím č. 4 vyhlásila stav legislativní nouze na dobu od 25. 11. 2021 do 7. 1. 2022 (na základě žádosti tehdejšího předsedy vlády Andreje Babiše), který byl následně rozhodnutími č. 10 ze dne 5. 1. 2022 (na základě žádosti předsedy vlády Petra Fialy) a č. 12 ze dne 20. 1. 2022 (na základě žádosti vlády) prodloužen do 18. 2. 2022. Rozhodnutím předsedkyně Poslanecké sněmovny č. 13 ze dne 20. 1. 2022 bylo dále rozhodnuto, že návrh zákona č. 39/2022 Sb. bude projednán ve zkráceném jednání (§ 99 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny), návrh byl přikázán k projednání výboru pro zdravotnictví a současně byla stanovena nepřekročitelná lhůta pro předložení usnesení (§ 99 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny). Stav legislativní nouze byl potvrzen Poslaneckou sněmovnou hlasováním č. 4 na 8. schůzi dne 1. 2. 2022 (§ 99 odst. 4 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny), na které vyslovila s návrhem zákona Poslanecká sněmovna souhlas. Hlasováním č. 44 na 8. schůzi dne 2. 2. 2022 bylo potvrzeno, že jsou dány podmínky pro projednání napadeného zákona ve zkráceném jednání (§ 99 odst. 5 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny). Lze tedy uzavřít, že v této části postup v zákonodárném procesu odpovídá formálním požadavkům § 99 JŘPS.

83. Podle vlády byla primárním důvodem zkráceného projednání návrhu zákona č. 39/2022 Sb. potřeba prodloužit účinnost efektivního nástroje pro zvládání pandemie v podobě pandemického zákona (viz též str. 18 a 19 důvodové zprávy k zákonu č. 39/2022 Sb.). Poskytnutí právního rámce mimořádným opatřením pro boj s pandemií jako hlavní (a legitimní) účel pandemického zákona již Ústavní soud aproboval (viz bod 101 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21). Jde tedy o legitimní nástroj, jímž lze řešit existující krizi ohrožující základní práva a svobody občanů nebo situaci, kdy státu hrozí značné hospodářské škody. Současně lze shledat mezi potřebou účinně reagovat na danou krizi a zkráceným projednáním příčinnou souvislost.

84. Podle Ústavního soudu je i v nyní projednávané věci dán legitimní důvod pro projednání návrhu zákona č. 39/2022 Sb. ve stavu legislativní nouze, který má své materiální opodstatnění.

85. Vláda v době předložení návrhu zákona č. 39/2022 Sb. vycházela z odborných podkladů a veřejně dostupných dat, ze kterých mj. vyplývá, že počty potvrzených případů onemocnění COVID-19 v době projednávání návrhu zákona od 20. 1. 2022 do 18. 2. 2022 exponenciálně rostly (jak uvádí vláda, pohybovaly se v rozmezí 176 363 až 188 568 osob, nejvíce pak dne 2. 2. 2022 v počtu 373 402 osob; tj. více potvrzených případů než v průběhu projednávání pandemického zákona; viz webové stránky <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19>), přičemž se stala dominantní varianta viru, jež se přenáší s řádově vyšší účinností než dřívější varianty (srov. str. 13 důvodové zprávy k zákonu č. 39/2022 Sb.). V posuzované době tudíž existovala objektivní závažná situace, na kterou bylo třeba včas reagovat.

86. Ústavní soud není povolán k tomu, aby hodnotil vážnost epidemiologické situace v době projednávání návrhu zákona č. 39/2022 Sb. a přezkoumával správnost či úplnost odborných podkladů, z nichž vláda vycházela, popř. jinak sám zjišťoval skutkový stav. Pro Ústavní soud je podstatné, že vládou uváděné důvody nejsou *prima facie* fiktivní ani svévolné, opírají se o konkrétní tvrzené okolnosti a jsou přezkoumatelné. Současně z nich vyplývá potřeba bezprostředně reagovat na situaci probíhající pandemie coby (objektivní) mimořádné okolnosti ohrožující zdraví a život velké části populace, její majetkovou sféru a fungování státu a společnosti jako celku, jejíž závažnost lze podřadit pod § 99 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny i čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti.

87. Účinnost stávajícího pandemického zákona končila dne 28. 2. 2022 a návrh jeho novely (zákon č. 39/2022 Sb.) byl předložen 20. 1. 2022. Vzhledem k nepředvídatelnosti běžného zákonodárného procesu (zejména jeho délky) se jeví využití zjednodušujícího legislativního instrumentu k zajištění kontinuity akceschopnosti Ministerstva zdravotnictví a krajských hygienických stanic a jejich možností, jak účinně čelit pandemii, jako racionální.

88. Rovněž podle Ústavního soudu ob stojí, že ve stavu legislativní nouze nebyla pouze prodloužena platnost a účinnost pandemického zákona, ale současně byl zákon doplněn o ustanovení zohledňující dosavadní aplikační a rozhodovací praxi, zejména Nejvyššího správního soudu (jde-li o rozšíření možnosti při vydávání mimořádných opatření a nařizování izolace či karantény dálkovým způsobem, viz mj. str. 12 důvodové zprávy k zákonu č. 39/2022 Sb.). Aniž by Ústavní soud v této fázi meritorně posuzoval ústavnost jednotlivých napadených ustanovení (k tomu viz část VI dále), je patrné, že nejde o zcela (s řešením dané krize) nesouvisející právní instrumenty, jež by byly zkráceně projednány spolu s hlavním bodem – prodloužením účinnosti pandemického zákona – pouze za účelem obejití řádné legislativní procedury (nejde tudíž o situaci srovnatelnou např. s tzv. nepřipustnými legislativními „přílepkami“ – srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06).

89. Ústavní soud proto považuje reflexi dosavadní praxe a rozšíření možností orgánů veřejné moci při boji s epidemií za legitimní nástroje, jimiž lze účinně reagovat na danou krizi; současně shledal kauzální nexus mezi potřebou zakomponování těchto nástrojů spolu s prodloužením účinnosti výchozího právního rámce a zkráceným projednáním návrhu zákona č. 39/2022 Sb.

90. Namítá-li navrhovatelka, že vláda mohla předložit návrh zákona č. 39/2022 Sb. s předstihem, který by umožnil jeho projednání v běžném (řádném) legislativním procesu, Ústavní soud zdůrazňuje, že volby do Poslanecké sněmovny (9. volební období) se konaly ve dnech 8. a 9. 10. 2021; současná vláda byla jmenována dne 17. 12. 2021 a důvěra jí byla Poslaneckou sněmovnou vyslovena dne 13. 1. 2022 (hlasování č. 47 na 6. schůzi). Není možné proto klást k tíži vlády, že před uvedenými daty nevyvinula větší aktivitu směřující k předložení návrhu zákona č. 39/2022 Sb. tak, aby nebylo nezbytné využití zkráceného projednání ve stavu legislativní nouze.

91. Ústavní soud již ve věci sp. zn. Pl. ÚS 20/21 konstatoval, že potřeba zkráceného projednání návrhu zákona může vyvstat až později s během času (bod 100); dále uvedl, že takový důvod může (při splnění ostatních parametrů ústavní konformity) založit i liknavost či nesprávný postup vlády nebo jiného orgánu veřejné moci (bod 104). Nelze totiž *a priori* odepřít využití tohoto prostředku v situaci, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody, jen proto, že neprojednání zákona v běžné zákonodárné proceduře bylo zapříčiněno liknavostí, politickou neochotou či jiným – byť i zaviněným – důvodem. Proto (minimálně hypotetická) možnost legitimního využití zjednodušujících legislativních mechanismů musí být (při respektování ústavněprávních kautel) zachována vždy, nehledě na skutečnost, zda jejich využití mohlo být předejito.

92. Ústavní soud nemůže posuzovat důvodnost stavu legislativní nouze v době přijímání zákona č. 39/2022 Sb. prizmatem následného epidemiologického vývoje (a nepřísluší mu ani hodnotit správnost predikcí, ze kterých vláda při žádosti o prodloužení stavu legislativní nouze vycházela), který následně vykazoval sestupnou tendenci, na čemž navrhovatelka demonstruje nepotřebnost zkráceného projednání předmětného zákona. Pro Ústavní soud je rozhodný stav (související okolnosti a rozsah informací), jaký byl v době rozhodnutí o vyhlášení (v tomto případě prodloužení) stavu legislativní nouze (viz bod 115 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 nebo bod 85 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10). V tomto směru se závěry vlády o vrcholící epidemii onemocnění COVID-19 v době projednávání zákona č. 39/2022 Sb. a obavy z dalšího zhoršení situace nejeví jako svévolné (viz též body 85 a 86 výše). Argumentace navrhovatelky pojednávající o skutečnostech nastalých po vyhlášení (resp. prodloužení) stavu legislativní nouze, a tím spíše po přijetí zákona č. 39/2022 Sb., proto nemá pro nynější ústavněprávní posouzení relevanci.

93. Ze stejného důvodu nemůže Ústavní soud přisvědčit argumentu navrhovatelky, že pandemický zákon včetně novelizovaných ustanovení nebyl následně v aplikační praxi hojně využíván, což má svědčit o nepotřebnosti jeho projednání a přijetí ve stavu legislativní nouze.

94. Nelze se ani ztotožnit s tvrzením navrhovatelky, že nepotřebnost zkráceného projednání návrhu zákona č. 39/2022 Sb. potvrdil Senát, jestliže jej zamítl. Uvedenou skutečnost lze považovat toliko za důsledek dvoukomorové struktury Parlamentu coby projevu principu dělby moci i uvnitř moci zákonodárné, v níž Poslanecká sněmovna disponuje silnějším postavením (srov. např. část X/b nálezů sp. zn. Pl. ÚS 24/07). Projednávání postoupeného návrhu zákona Senátem se řídí vlastní legislativní procedurou (podle vlastního jednacího řádu – JŘS), včetně jeho projednávání jednotlivými senátními výbory. Z výsledku tohoto procesu nelze usuzovat, zda zkrácené projednání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně, jež je vedeno rozdílnými (vlastními) pravidly, bylo ústavně konformní.

95. Vyjádřil-li ústavněprávní výbor Senátu svůj nesouhlas s návrhem zákona č. 39/2022 Sb. mimo jiné proto, že zde jsou pochybnosti o jeho přijetí ve stavu legislativní nouze, jde rovněž pouze o projev jeho funkce v rámci senátní fáze legislativního procesu. Ostatně závěry výboru byly zohledněny (a tím do jisté míry „zkonsumovány“) výsledkem hlasování Senátu, jímž byl návrh zákona č. 39/2022 Sb. zamítnut. Bylo následně na Poslanecké sněmovně, aby o Senátem zamítnutém návrhu zákona hlasovala znovu, avšak s nadpoloviční většinou všech poslanců (čl. 47 odst. 1 Ústavy a § 97 odst. 3 poslední věta zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny).

96. Ústavní soud shrnuje, že vláda opřela potřebu přijetí zákona č. 39/2022 Sb. ve stavu legislativní nouze o důvody, které nejsou zjevně svévolné, mají své *ratio* a jsou obdobné důvodům předvídaným v čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti. Uvedené postačí k závěru, že důvody zkráceného projednání návrhu zákona č. 39/2022 Sb. materiálně ob stojí a lze je považovat za ústavně konformní, přestože na vyhlášení stavu legislativní nouze nebyla dostatečná politická shoda srovnatelná s „ústavní“ většinou (příčemž za takovou shodu nelze považovat – jak předestírá vláda – takřka třípětinovou shodu přítomných poslanců), neboť požadavky na legitimitu zkráceného projednání jsou judikaturou Ústavního soudu konstruovány alternativně (viz též bod 113 nálezů sp. zn. Pl. ÚS 20/21).

97. S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že v nyní projednávaném případě nebyl stav legislativní nouze odůvodněn pouhým nesouhlasem opozice a použit jako nástroj prosazení vůle parlamentní většiny, jehož účelem by bylo obejít řádné zákonodárné procedury a záruk s ní spojených. Potřeba zachování právního rámce účinného boje s pandemií, jakož i rozšíření možností při boji s ní, tak převáží nad potřebou standardního projednání návrhu zákona č. 39/2022 Sb.

V. 2 b)

Vady legislativního procesu a jejich vliv na práva parlamentní menšiny

98. Ústavní soud se dále zabýval jednotlivými namítanými vadami legislativního procesu a posouzením, zda samostatně či ve svém souhrnu zakládají protiústavnost zákona č. 39/2022 Sb.

99. Další nedostatek týkající se zkráceného projednávání návrhu zákona č. 39/2022 Sb. (vyjma tvrzené nedůvodnosti stavu legislativní nouze) spatřuje navrhovatelka v tom, že po zamítnutí návrhu zákona senátem dne 10. 2. 2022 a doručení senátního usnesení spolu se zákonem poslancům dne 11. 2. 2022 měl být návrh předložen k novému hlasování poslancům podle § 97 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 265/2011 Sb., za 10 dnů, tedy nejdříve dne 21. 2. 2022, avšak Poslanecká sněmovna o něm hlasovala již 18. 2. 2022. K tomu Ústavní soud uvádí, že podle § 99 odst. 9 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny se – mimo jiné – ustanovení o lhůtě 10 dnů v § 97 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 265/2011 Sb., neužije; námitka navrhovatelky je proto v tomto směru nedůvodná. Ostatně bylo by v rozporu se smyslem a účelem stavu legislativní nouze coby mimořádného procesního institutu výjimečně zkracujícího zákonodárnou proceduru, jestliže by se na něj plně vztahovala pravidla pro běžné projednávání zákonů. Uvedené (časové) souvislosti projednávání zákona mohou mít relevanci pouze ve vztahu k celkovému posouzení, zda byla zachována práva parlamentní opozice.

100. Po vrácení návrhu zákona Senátem mělo být podle navrhovatelky hlasováno o potvrzení stavu legislativní nouze – takto konstruovaný postup explicitně z JŘPS (ani z jiného pramenu legislativně-procedurálního práva) nevyplývá. Nicméně podle § 99 odst. 4 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny Poslanecká sněmovna ve stavu legislativní nouze před projednáním návrhu pořadu schůze posoudí, zda stav legislativní nouze trvá; dojde-li k závěru, že podmínky pro jeho vyhlášení pominuly, stav legislativní nouze zruší. JŘPS pak nestanoví, jakým způsobem má Poslanecká sněmovna trvání uvedených podmínek posoudit, resp. jaký má být procedurální výsledek posouzení. Je parlamentní praxí, že se tak děje formou usnesení a hlasování o něm (viz POHL, M. In: SYLLOVÁ, J., KAVĚNA, M., TETOUROVÁ, E., NĚMEC, J. a kol. Jednací řád Poslanecké sněmovny. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, str. 553); tak tomu bylo i v případě projednávání pandemického zákona (viz hlasování č. 12 na 88. schůzi Poslanecké sněmovny 8. volebního období, jež následovalo po vrácení návrhu zákona Senátem).

101. Na začátku 9. schůze Poslanecké sněmovny před projednáním návrhu pořadu schůze trvání stavu legislativní nouze posouzeno nebylo a nebylo o jeho trvání formálně rozhodnuto; jde tudíž o postup nesouladný s JŘPS a ustálenou parlamentní praxí. Nejde však o vadu, jež by sama o sobě byla takové intenzity, aby odůvodňovala derogaci napadených ustanovení. Předně je třeba poznamenat, že v samotné absenci formalizovaného potvrzení trvání stavu legislativní nouze nelze spatřovat porušení některého z relevantních ústavních principů na poli parlamentního práva. Ostatně ani navrhovatelka sama netvrdí, jakým způsobem se tvrzené pochybení promítá do ústavněprávní roviny, zejména pak v souvislosti s (primárně) namítaným porušením práv parlamentní menšiny. Není totiž patrné, zda by se postavení příslušníků parlamentní opozice zlepšilo či by se průběh legislativního procesu výrazně změnil, bylo-li by před projednáním návrhu pořadu 9. schůze hlasováno o trvání stavu legislativní nouze, obzvláště je-li možné předpokládat, že vzhledem k rozložení sil v Poslanecké sněmovně by byl stav legislativní nouze většinově odsouhlasen a formálně potvrzen.

102. Jde-li o namítané přerušení řečníka, pak ze stenozápisu 9. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 15. 2. 2022 vyplývá (Ústavní soud přitom vychází z přepisů stenozápisů dostupných na <https://www.psp.cz> a tam uváděných – orientačních – časových bloků), že poslanci s přednostním právem Tomiu Okamurovi bylo přibližně ve 14:10 hodin uděleno slovo, aby se vyjádřil k návrhu pořadu schůze. Jeho následný projev trval do 19:53 hodin, kdy předsedající schůze Jan Skopeček přerušil jednání z důvodu absence ministrů (podle jeho slov: „Pane předsedo, já vás na chvíli přeruším. Upozorňuje mě na to váš předseda vašeho poslaneckého klubu SPD. V Poslanecké sněmovně se nenachází v sále žádný z ministrů.“). Jednání pokračovalo ve 20:03 hodin s tím, že předsedající schůze Jan Skopeček konstatoval, že obdržel procedurální návrh podepsaný předsedy pěti poslaneckých klubů, aby Poslanecká sněmovna jednala a meritorně i procedurálně hlasovala o všech návrzích po 19., 21. i 24. hodině ve smyslu § 53 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, o němž je třeba dát hlasovat okamžitě. Návrh byl přijat v rámci (opakovaného) hlasování č. 5, při kterém bylo přihlášeno 99 poslanců, pro bylo 98 a zdržel se 1.

103. Ústavní soud v této souvislosti vychází z toho, že usnesením Poslanecké sněmovny č. 19 ze dne 23. 11. 2021 bylo stanoveno, že usnesení, kterými Poslanecká sněmovna upravila své vnitřní poměry a podrobnější pravidla jednání v letech 1996 až 2021 (2. až 8. volební období), jejichž závazné znění je uvedeno v příloze tohoto usnesení, zůstávají v platnosti i v 9. volebním období. Mezi ně patří i usnesení Poslanecké sněmovny č. 31 ze dne 23. 7. 1996, jímž bylo mimo jiné stanoveno, že se předseda vlády nebo jím pověřený člen vlády zúčastní celého jednání schůze Poslanecké sněmovny. Ústavní soud proto nespatřuje porušení pravidel upravujících legislativní proces (mezi něž se řadí i usnesení Poslanecké sněmovny), byl-li na upozornění předsedy opozičního poslaneckého klubu přerušen řečník z téhož poslaneckého klubu. Lze však považovat za porušení § 61 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, nebylo-li po přestávce (a následném procedurálním hlasování, o němž se v souladu s ustálenou praxí rozhoduje bezodkladně) vráceno slovo zpět přerušnému řečníkovi, aniž by pro takový postup byly dány důvody mající oporu v pramenech parlamentního práva. Zda tato vada může mít ústavněprávní relevanci, bude poměřeno dále při posuzování zachování práv parlamentní menšiny (jejího člena), která byla uvedeným postupem omezena.

104. K namítanému odhlasování prodloužení jednání i možnosti hlasování po 21. hodině, v němž navrhovatelka spatřuje rozpor s § 53 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, uvádí Ústavní soud, že navrhovatelka pomíjí § 99 odst. 9 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, podle kterého se – mimo jiné – ustanovení § 53 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ve stavu legislativní nouze neužije. Jednání Poslanecké sněmovny tak ve stavu legislativní nouze (jenž v té době materiálně trval) mohou probíhat i mimo běžné jednací dny a hodiny, aniž by se na tom Poslanecká sněmovna musela zvlášť usnášet (srov. také POHL, M., opětovně citováno, str. 555).

105. Tvrdí-li navrhovatelka, že přerušení řečníka a odhlasování prodloužení jednání i s možností hlasování po 21. hodině bylo zapříčiněno „proradným“ a protizákonným jednáním předsedajícího schůze Jana Skopecčka – s tím, že šlo o předem domluvené jednání ministrů, kteří schválně opustili jednací síň – jehož smyslem mělo být nočním jednáním vyčerpat poslance opozice a dosáhnout uzavření rozpravy, uvádí k tomu Ústavní soud, že mu nepřísluší hodnotit politické důvody (pozadí) postupu Poslanecké sněmovny, resp. jejího místopředsedy (srov. bod 62 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16). K tomu lze dále poznamenat, že schopnost dopřát jednotlivým poslancům (ať již vládním, či opozičním) dostatek odpočinku je v principu otázkou politické kultury [bod 88 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.)].

106. Byl-li schválen pevný čas hlasování o návrhu napadeného zákona na 18. 2. 2022 ve 13:00 hodin (hlasování č. 87 na 9. schůzi dne 17. 2. 2022), jde o postup nepředvídaný JŘPS ani jiným pramenem parlamentního práva, jak Ústavní soud v minulosti uzavřel již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16. V posledně citovaném nálezu ovšem Ústavní soud v poměrech jím přezkoumávané věci dospěl k závěru, že ačkoli identifikoval v legislativním procesu procedurální pochybení, nevyslovil porušení práv opozice či principů demokratického právního státu na poli „parlamentního“ práva obecně; případná derogace napadeného zákona by podle něj byla naopak v rozporu s hodnotami právního státu (viz zejm. body 57–63 citovaného nálezu).

107. Odlišuje-li navrhovatelka nyní projednávanou věc od situace posuzované právě v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16, je třeba k tomu (opakovaně) uvést, že nyní – rovněž jako ve srovnávané věci – je referenčním kritériem přezkumu dodržování ústavních kautel, které je třeba posuzovat v poměrech každé individuální věci s přihlédnutím k celkovému kontextu a konkrétním okolnostem. Ústavní soud proto musí odmítnout argumentační konstrukci navrhovatelky, podle které každé Ústavním soudem již jednou konstatované porušení JŘPS samo o sobě zakládá protiústavnost napadeného zákona. Obdobné omezení řečnické rozpravy ostatně Ústavní soud v minulosti aproboval i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 87/20.

108. Namítá-li navrhovatelka, že postupem předsedajícího schůze byla porušena subjektivní práva poslanců na řádný a nerušený výkon jejich veřejné funkce podle čl. 21 odst. 1 Listiny, pomíjí, že již v minulosti Ústavní soud v této souvislosti uvedl (body 51 až 52 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 a bod 95 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 87/20), že v řízení o kontrole ústavnosti norem jsou relevantní jiná východiska. Ústavní soud se proto zabýval tím, zda v průběhu zkráceného projednávání zákona č. 39/2022 Sb. byla – přes zjištěné vady legislativního procesu – materiálně zachována práva parlamentní opozice a jejích členů, či jinými slovy, zda v důsledku jednání parlamentní většiny nebylo do těchto práv nepřiměřeně zasazeno.

109. Především, jak vyplývá z rekapitulace legislativního procesu, od předložení návrhu zákona č. 39/2022 Sb. (20. 1. 2022) do jeho schválení po zamítnutí návrhu Senátem (18. 2. 2022) uplynulo necelých 30 dnů (včetně dne rozeslání). Ústavní soud takovou dobu legislativní procedury *prima facie* nepovažuje za krátkou či nepřiměřenou, neboť uvedený časový úsek skýtá dostatečný prostor pro seznámení se s návrhem zákona včetně jeho věcného posouzení, jakož i k prezentaci a konfrontaci opo- nentních názorů; tím spíše, byla-li důvodem zkráceného projednání časová tíseň související s končící účinností pandemického zákona dne 28. 2. 2022.

110. Ústavní soud již v minulosti připustil, že ústavně konformní zkrácené projednání zákona může proběhnout i v mnohem kratší době. Kupříkladu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21 uvedl, že projednání

mnohem komplexnějšího návrhu pandemického zákona za 12 dní samo o sobě nevyklučuje možnost reálného posouzení a projednání návrhu zákona (viz body 108 a 109 citovaného nálezu). Obdobně krátký legislativní proces v řádu několika dní dále aproboval např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, kdy doba projednávání jednoho z přezkoumávaných návrhů v Poslanecké sněmovně činila pouhé tři dny.

111. Ze stenoáznamu z jednání 8. schůze Poslanecké sněmovny, jež probíhala ve dnech 1. a 2. 2. 2022, mimo jiné vyplývá, že k návrhu zákona č. 39/2022 Sb., jakož i k nezbytnosti a trvání stavu legislativní nouze a posouzení podmínky pro zkrácené projednání se vyjádřila řada příslušníků parlamentní menšiny [srov. např. vystoupení poslanců Tomia Okamury, Jaroslava Bašty, Radima Fialy, Jiřího Kobzy, Radka Kotena, Radka Rozvorala, Karly Maříkové, Oldřicha Černého, Ivety Štefanové, Marie Pošárové, Jana Síly, Jana Hrnčíře, Karla Sládečka, Vladimíra Zlínského, Jaroslava Foldyny, Zdeňka Kettnera, Lucie Šafránkové, Radovana Vícha, Vladimíry Lesenské za hnutí Svoboda a přímá demokracie (SPD) či Aleny Schillerové za hnutí ANO 2011]; k obsahu návrhu zákona č. 39/2022 Sb. se vyjadřovali opoziční poslanci i v rámci projednávání návrhu pořadu schůze. Rozprava k návrhu zákona začala dne 2. 2. 2022 ve 13:04 hodin do 19:26 hodin a pokračovala od 21:26 hodin do 22:03 hodin; během rozpravy se vyjadřovali nejen příslušníci parlamentní menšiny, nýbrž i zástupci parlamentní většiny, kteří na výstupy a připomínky opozičních poslanců reagovali (viz zejména opakovaná vystoupení místopředsedy vlády a ministra zdravotnictví Vlastimila Válka).

112. Ze stenoáznamu z jednání 9. schůze Poslanecké sněmovny mimo jiné vyplývá, že se poslanec Tomio Okamura při vyjádření k návrhu pořadu schůze dne 15. 2. 2022 ujal slova přibližně ve 14:10 hodin a ve své řeči byl přerušen až v 19:53 hodin (tedy po více než pěti hodinách). Samotná rozprava k návrhu zákona č. 39/2022 Sb. po jeho zamítnutí Senátem probíhala ode dne 17. 2. 2022 přibližně od 20:50 hodin do 18. 2. 2022 v 3:31 hodin, kdy byla schůze přerušena; uvedeného času přítom využili převážně opoziční poslanci.

113. Ačkoli Ústavní soud v minulosti přiznal parlamentní opozici právo oddalovat či blokovat rozhodnutí přijímané parlamentní většinou k dosažení svých politických cílů, resp. maření politických cílů vládnoucí většiny, nemůže mít zneužívání těchto práv za následek oslabení či znemožnění efektivního výkonu moci vládnoucí většinou; je totiž zapotřebí, aby jednotlivým právům parlamentní opozice odpovídaly i určité povinnosti a odpovědnost za jejich výkon, neboť ta je povinována k plnění role tzv. odpovědné a konstruktivní opozice (viz bod 76 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10). Smyslem legislativního procesu je totiž přijetí zákona, nikoliv oddálení jeho přijetí a obstrukce. Za situace, kdy je některými poslanci výslovně prohlašováno, že jde z jejich strany o tzv. obstrukční jednání (srov. např. vystoupení poslance Tomia Okamury: „My jsme řekli, že nesouhlasíme s tím vaším totalitním pandemickým zákonem, a legitimně jsme oznámili, že budeme dělat samozřejmě politické obstrukce k tomu, aby ten zákon neprošel.“; citace ze stenoáznamu jednání Poslanecké sněmovny dne 2. 2. 2022), jde o skutečnost, již je třeba při vyvažování práv a legitimních zájmů parlamentní většiny a menšiny vzít v potaz. Byl-li poslanec Tomio Okamura přerušen ve své řeči v době, kdy se k návrhu zákona č. 39/2022 Sb. a jeho nezbytnosti přijetí ve zkráceném jednání, ať již v obecné rozpravě dříve, či při projednávání pořadu schůze, vyjadřoval několik hodin, nejeví se omezení jeho vystoupení v takové situaci a ve světle řečeného jako natolik intenzivní, aby uvedené pochybení bylo možné považovat za faktické zabránění řádnému a nerušenému výkonu práv parlamentní opozice (jejího člena). Jmenovaný poslanec měl prostor jak pro věcné vyjádření, tak i pro obstrukce – uvedený prostor ovšem nemůže být bezbřehý a je na řečníkovi, aby zvážil, k čemu má jeho několikahodinové vystoupení primárně sloužit. Je-li jediným smyslem řečnění jen oddálení hlasování (nikoliv rozhodování), pak jde o pouhé zneužití práva a parlamentní procedury, které může být v demokratickém právním státě do jisté míry tolerováno, nemůže se však stát jediným smyslem poslanecké práce.

114. Ústavní soud konstatuje, že Poslanecká sněmovna i Senát se návrhem zákona č. 39/2022 Sb. zabývaly jak věcně, tak co do požadavku na jeho zkrácené projednání, k oběma těmito rovinám byly vedeny diskuze, v nichž zaznívaly i velmi kritické názory a na jejichž základě proběhla hlasování. Návrh byl rovněž předložen příslušným výborům obou komor zastoupeným i příslušníky opozice. Lze tak uzavřít, že možnost konfrontace stojí na parlamentní půdě (coby záruka svobodné soutěže politických sil) byla zajištěna.

115. Je také obecně známou skutečností, že projednávání návrhu zákona č. 39/2022 Sb. významně rezonovalo i ve veřejném prostoru, a to ve všech hlavních veřejnoprávních a soukromoprávních médiích. Laická i odborná veřejnost měla dostatečný časový a informační prostor (zejména z důvodu značné medializace legislativního procesu) se seznámit jak s obsahem návrhu zákona, tak i se stanovisky zúčastněných politických subjektů, ať již politických uskupení, jednotlivých poslanců, či výborů. Nebyla tudíž dotčena kontrolní (legitimační) funkce parlamentního procesu nejen směrem dovnitř (vůči aktérům legislativního procesu), ale ani navenek (vůči veřejnosti).

116. Je tedy zjevné, že v legislativním procesu jako celku nebyla odpůrcům návrhu zákona č. 39/2022 Sb. upřena možnost parlamentní diskuze ani právo jednotlivých poslanců (příslušníků parlamentní opozice) prezentovat svá stanoviska, konkurenční názory a postoje. Z obsahu jejich projevů je patrné, že se s obsahem návrhu zákona dostatečně seznámili, jelikož vůči němu zaznívala věcná kritika, včetně potenciálního dopadu jeho jednotlivých ustanovení. Současně byla široká veřejnost dostatečně informována o předmětném legislativním záměru i probíhající parlamentní rozpravě – ani v této souvislosti nelze učinit závěr o překvapivosti či nepředvídatelnosti ve vztahu k adresátům projednávaného zákona.

117. Nelze tedy dospět k závěru, že by omezení práv parlamentní menšiny dosahovalo takové intenzity, že by byla narušena její podstata účasti na legislativním procesu. Ústavní soud proto uzavírá, že ačkoli proces vedoucí k přijetí zákona č. 39/2022 Sb. nelze považovat – v podústavní rovině – za bezvadný, poměřováno prizmatem nastíněných ústavních kautel neshledal, že by jednotlivá zjištěná pochybení samostatně nebo ve svém souhrnu odůvodňovala jeho výjimečnou ingerenci do legislativního procesu. Shledání formální vady v legislativním procesu bez dalšího automaticky neznamená, že je nutné přistoupit k derogaci právního předpisu, který z takto vadného legislativního procesu vzešel. Je třeba posoudit, zda je z hlediska principu proporcionality možné dát před derogací přednost požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti, resp. posoudit možné dopady na soukromé osoby z hlediska respektu k principu právní jistoty a dobré víry v platnost práva (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/14).

118. Ústavní soud okrajově poznamenává, že nyní přezkoumávaný legislativní proces a jeho průběh lze považovat za odraz současné politické kultury, jejíž stav se vyznačuje mimo jiné četnými obstrukčními jednáními, chaotickým pořadem a průběhem schůzí, jakož i nepružností zákonodárného procesu (srov. WINTR, J. Proměny parlamentní kultury. Praha: Auditorium, 2021, str. 137 a násl.). Role Ústavního soudu se pak nemůže redukovat na „přezkum stovek procedurálních pochybení obou sněmoven a jejich řídicích orgánů, aniž to mělo jakýkoli dopad na posouzení materiální ústavnosti právního řádu“ (bod 142 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14). Současně je však třeba mít na zřeteli, že „[r]acionalizace sněmovního jednání a omezení obstrukčních rizik by neměla být na úkor práva sněmovní menšiny se k jednotlivým tématům v dostatečné míře vyjádřit a nastolovat vlastní témata“ (WINTR, J., opětovně citováno, str. 168).

VI.

Meritorní přezkum návrhu

119. Po posouzení formálních náležitostí návrhu a procesu přijetí napadených ustanovení pandemického zákona jej Ústavní soud věcně přezkoumal a na základě níže vyložených úvah dospěl k závěru, že návrh není v této části důvodný.

VI. 1

K mimořádným opatřením podle § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona

120. Dikce napadeného ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona zní:

„(2) Mimořádným opatřením podle odstavce 1 je

b) omezení výkonu podnikatelské nebo jiné činnosti v provozovně, obchodním centru, na tržišti, tržnici nebo v jiném prostoru sloužícím k podnikatelské nebo obdobné činnosti anebo stanovení podmínek pro jejich výkon, včetně omezení provozní doby,“

121. Napadené ustanovení (ve znění zákona č. 39/2022 Sb.) rozšiřuje okruh možných omezení výkonu podnikatelské nebo jiné činnosti oproti svému původnímu znění, podle kterého: „Mimořádným opatřením podle odstavce 1 je omezení činnosti obchodní nebo výrobní provozovny nebo provozu obchodního centra nebo stanovení podmínek pro jejich provoz.“

VI. 1 a)

Vymezení rozsahu přezkumu

122. Navrhovatelka v souvislosti s napadeným § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona namítá, že jde o právní úpravu rozpornou se svobodou podnikání zaručenou čl. 26 odst. 1 Listiny.

123. Podstatnou částí mimořádných opatření podle § 2 pandemického zákona se Ústavní soud již podrobně zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21, a to z pohledu (namítané) nedostatečné určitosti zákazových a příkazových norem, pravomoci zákonodárné moci delegovat určení jejich obsahu na orgán moci výkonné a proporcionality zásahu do ústavně zaručených základních práv těmito normami v zájmu ochrany veřejného zdraví. Dospěl přitom k závěru, že napadená ustanovení prizmatem zkoumaných hledisek ústavnosti ob stojí (srov. zejm. body 194 až 217 citovaného nálezu). Z tam učiněných závěrů a vymezených východisek bude Ústavní soud – vzhledem k obdobnosti problematiky – vycházet i v nyní projednávané věci, neboť není důvodu se od nich odchylovat.

124. Navrhovatelka ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona zaprvé vytýká, že základní změnou oproti původnímu znění (před účinností zákona č. 39/2022 Sb.) je možnost omezit nejen obchodní a výrobní provozovny, ale v zásadě veškeré podnikatelské činnosti, přitom tak široké vymezení je nedůvodné. Navrhovatelka namítá, že napadené ustanovení je příliš obecné a opomíjí vazbu možných omezení na možnosti přenosu nákazy a zajištění nedotknutelnosti podnikatelských činností nutných pro realizaci základních práv.

125. Navrhovatelce lze přisvědčit v tom, že formulace mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona (a s tím související rozsah možných omezení) je široká. Jak již Ústavní soud konstatoval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21, uvedená šíře nezakládá sama o sobě protiústavnost napadeného ustanovení, neboť mimořádná opatření podle § 2 odst. 2 pandemického zákona představují pouze zákonný podklad umožňující konkretizaci jednotlivých předpokládaných omezení správním aktem (viz bod 195 citovaného nálezu). Předmětem ústavněprávního přezkumu je tudíž to, zda vydávání mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona podléhá dostatečným efektivním omezením a usměrněním vyžadovaným ochranou základních lidských práv a svobod (viz bod 196 citovaného nálezu), jak bude rozvedeno dále v rámci testu proporcionality.

126. Z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu současně plyne, že není *a priori* protiústavní zákonná úprava, na jejímž základě lze omezit základní práva a svobody, konkrétní omezení zakládá teprve tímto zákonem předvídaný jiný akt (v tomto případě mimořádné opatření coby opatření obecné povahy). To za předpokladu, že nejsou základ či doplnění omezení delegovány na konkretizující orgán a jeho meze nejsou stanoveny natolik obecně či vágně, že určení jeho obsahu je fakticky ponecháno na

konkretizujícím subjektu; konkretizace povinnosti pak musí dostát i dalším ústavněprávním požadavkům [srov. např. v bodech 191 a 192 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21 citovanou judikaturu; dále srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/01 ze dne 16. 10. 2001 (N 149/24 SbNU 79; 410/2001 Sb.)]. I v tomto případě je tudíž nezbytné zkoumat, zda napadený § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona skýtá dostatečné garance ochrany základních práv a svobod.

127. Mimořádná opatření podle § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona umožňují především zásah do svobody podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny, jejíž porušení se v souvislosti s napadeným ustanovením navrhovatelka dovolává.

128. Práv uvedených mimo jiné v čl. 26 odst. 1 Listiny se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny). Ústavní soud proto posuzuje účelnost a vhodnost zákonné úpravy v této oblasti zdrženlivě a ponechává zákonodárci širokou (ačkoli nikoliv absolutní) diskreci pro konkrétní vymezení obsahu a způsobu realizace tohoto práva [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/99 ze dne 23. 5. 2000 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.) či bod 278 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12].

129. Ústavní soud používá k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných sociálních a hospodářských práv jako metodologický nástroj tzv. test rozumnosti [srov. body 102–105 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 16/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.)], sestávající z následujících čtyř kroků:

- a) vymezení smyslu a podstaty hospodářského nebo sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu,
- b) zhodnocení, zda se zákon nebo jiný právní předpis nedotýká samotné existence hospodářského nebo sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu,
- c) posouzení, zda právní úprava obsažená v zákoně nebo jiném právním předpisu sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a
- d) zvážení otázky, zda prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

130. Dospěje-li Ústavní soud ve druhém kroku testu rozumnosti k závěru, že napadená právní úprava neguje jádro ústavně garantovaného hospodářského práva, popírá jeho samotnou existenci, podstatu a smysl, nepokračuje v jeho provádění a místo toho posoudí přípustnost zásahu do tohoto práva v rámci (přísnějšího) testu proporcionality [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/15 ze dne 8. 12. 2015 (N 204/79 SbNU 313; 15/2016 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 37/16 ze dne 26. 2. 2019 (N 31/92 SbNU 324; 119/2019 Sb.)], v němž hodnotí:

- a) zda předmětný zásah sleduje legitimní (neboli ústavně aprobovaný) cíl omezení dotčeného základního práva,
- b) zda je tento zásah k dosažení tohoto cíle vhodný (požadavek vhodnosti),
- c) zda tohoto cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, jenž by byl k tomuto právu šetrnější (požadavek nezbytnosti či potřeby), a
- d) zda zájem na dosažení tohoto cíle v rámci určitého právního vztahu převáží nad dotčeným základním právem (požadavek proporcionality v užším smyslu).

131. Svoboda podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny zaručuje možnost výkonu podnikatelské činnosti, jakož i to, že povinnosti a omezení, jež se k ní vztahují, nebudou znemožňovat její hlavní účel [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 19/13 ze dne 22. 10. 2013 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 13/14 ze dne 15. 9. 2015 (N 164/78 SbNU 451; 297/2015 Sb.)]. Uvedené ustanovení zahrnuje pozitivní a negativní stránku svobody podnikat (čl. 26 odst. 1 ve spojení s čl. 2 odst. 3 Listiny, popř. čl. 2 odst. 4 Ústavy), jíž je respektování autonomního prostoru pro rozhodování nositele této svobody; svoboda podnikání přitom zahrnuje vícero souvisejících aspektů [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 43/18 ze dne 18. 1. 2022 (28/2022 Sb.)].

132. Ústavní soud konstatuje, že možná mimořádná opatření podle § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona (vzhledem k jejich šíři) se v obecné rovině mohou dotýkat podstaty a smyslu svobody podnikání; předmětné ustanovení totiž nelimituje, které dílčí aspekty svobody podnikání lze mimořádným opatřením omezit. Výslovně zahrnutá možnost omezení provozní doby je pouze jednou z variací mimořádného opatření (formulace „včetně omezení provozní doby“ implikuje demonstrativní povahu předmětného omezení). Rovněž může být vydáno vícero mimořádných opatření, jež budou kumulativně upravovat (omezovat) výkon podnikatelské činnosti, přitom všechny varianty jednotlivých omezení (a jejich kombinace) nelze předvídat.

133. Vláda sice argumentuje, že napadené ustanovení umožňuje pouze omezení výkonu činnosti v předmětných prostorech, nikoli její úplný zákaz, avšak podle Ústavního soudu použita obecná formulace „omezení podnikatelské nebo obdobné činnosti, při jejímž výkonu přichází fyzická osoba do přímého osobního kontaktu s jinou fyzickou osobou“, zavdává podklad pro taková (hypotetická) mimořádná opatření, jež ve svém důsledku fakticky znemožní či podstatným způsobem omezí řádný výkon širokého okruhu podnikatelských činností, při nichž dochází k osobnímu kontaktu fyzických osob.

134. Ústavní soud proto podrobil § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona přísnějšímu testu proporcionality, v němž na jedné straně stojí svoboda podnikání (čl. 26 odst. 1 Listiny) a na druhé straně ochrana zdraví (čl. 31 Listiny) a života (čl. 6 odst. 1 Listiny).

VI. 1 b)

Aplikace testu proporcionality

135. Účelem § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona (coby rozšířeného výčtu mimořádných opatření) je poskytnutí efektivního protiepidemického nástroje k minimalizaci rizika přenosu nákazy šíření onemocnění COVID-19 v populaci a jejích dopadů na veřejné zdraví prostřednictvím opatření, která omezují výkon podnikatelské nebo jiné činnosti v provozovně, obchodním centru, na tržišti, tržnici nebo v jiném prostoru sloužícímu k podnikatelské nebo obdobné činnosti coby místům, v nichž dochází k vyšší kumulaci osob v jednom čase (srov. § 1 odst. 1 a § 2 odst. 1 pandemického zákona; srov. též str. 12–14 důvodové zprávy k zákonu č. 39/2022 Sb.). Takto předestřený cíl napadené právní úpravy považuje Ústavní soud v obecné rovině za legitimní (ústavně aprobovaný).

136. Je již obecně známou skutečností, že onemocnění COVID-19 je virovým infekčním onemocněním přenášejícím se primárně tzv. kapénkovou cestou, tedy vzduchem z člověka na člověka při blízkém kontaktu na krátkou vzdálenost (viz bod 201 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21). Celá právní úprava mimořádných opatření (jíž je právě zkoumané ustanovení součástí) vychází z premisy, že omezení mobility obyvatelstva a možnosti setkávat se představuje jeden z pilířů boje s onemocněním COVID-19, zejména jde-li o omezení činností provozovaných ve vnitřních prostorách, kde lze důvodně očekávat vyšší míru rizika nákazy. Modifikace původního § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona rovněž podle vlády reaguje na skutečnost, že jiný dostupný nástroj (tj. vydávání opatření podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví) neposkytuje dostatečnou oporu pro vydávání potřebných mimořádných opatření, což mělo za následek rušení některých opatření správními soudy (viz též str. 12 důvodové zprávy k zákonu č. 39/2022 Sb.).

137. Ústavní soud proto uzavírá, že ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona umožňující regulovat výkon podnikatelské nebo jiné činnosti v provozovně, obchodním centru, na tržišti, tržnici nebo v jiném prostoru sloužícímu k podnikatelské nebo obdobné činnosti coby místům, v nichž dochází k vyšší kumulaci osob v jednom čase, lze považovat za způsobilé (vhodné) k dosažení sledovaného cíle.

138. Vzhledem k tomu, že napadený § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona (jako delegující norma ve smyslu čl. 4 odst. 2 Listiny) sám o sobě žádné konkrétní povinnosti jednotlivcům neukládá,

a protože ústavní pořádek nestanoví žádné zvláštní požadavky na zákonný rámec omezování základních lidských práv a svobod při zvládání mimořádných situací nepodléhajících režimu ústavního zákona o bezpečnosti, omezuje se z tohoto hlediska přezkum v rámci požadavku nezbytnosti a proporcionality v užším smyslu na posouzení záruk ochrany ústavně zaručených základních lidských práv a svobod ve smyslu požadavků čl. 4 odst. 1, 3 a 4 Listiny, které napadené ustanovení skýtá. Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21 rozdělil tyto záruky na dvojce: „apriorní, spočívající v povinnosti právní úpravy *per se* respektovat tyto požadavky *in abstracto*, a posteriorní, tedy ochrana jednotlivce před případným porušením těchto požadavků *in concreto* určitým opatřením“.

139. Jde-li o první rovinu apriorních záruk, tj. samotné vymezení nejzazšího rámce mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona, již výše bylo uvedeno, že jde o rámec značně široký. Tato skutečnost je však důsledkem potřeby akceschopnosti orgánů veřejné moci při reakci na vývoj pandemie. Koncepce napadeného ustanovení vychází z poznatků o použitelnosti jednotlivých (před novelizací dostupných) nástrojů pro boj s pandemií COVID-19, která byla příliš kazuistická, neumožňovala vydávání dostatečně cílených opatření. Je také reakcí na judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 22/2021-44 ze dne 21. 5. 2021, č. j. 1 Ao 5/2021-73 ze dne 1. 7. 2021 či č. j. 8 Ao 2/2022-53 ze dne 2. 2. 2022), podle které původní znění pandemického zákona [ani § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví] plošnou regulaci činnosti provozoven služeb, včetně stravovacích a ubytovacích služeb či trhů a tržnic, vůbec neumožňovalo (srov. též str. 20 a 21 důvodové zprávy k zákonu č. 39/2022 Sb.).

140. Napadený § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona zahrnuje také oprávnění k regulaci činností vykonávaných v provozovnách nebo jiných obdobných prostorech, při nichž dochází k přímému osobnímu kontaktu dvou či více fyzických osob (například kadeřnické služby, kosmetika, manikúra, pedikúra, taxislužba – viz str. 21 důvodové zprávy k zákonu č. 39/2022 Sb.). Požadavek co možná nejobecněji formulovaného ustanovení, aby bylo možné regulovat co nejširší škálu podnikatelských (a obdobných) činností, při nichž dochází k blízkému mezilidskému kontaktu, je podle Ústavního soudu legitimní.

141. Předvídat pandemii onemocnění COVID-19 je vzhledem k její dynamice téměř nemožné; ani v odborné veřejnosti nepanuje shoda, jak na ni reagovat [srov. bod 68 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 106/20 ze dne 9. 2. 2021 (123/2021 Sb.)]. Existuje tudíž zájem na tom, aby byly připraveny všechny dostupné nástroje k nastavení efektivních a cílených protiepidemických opatření, a to zejména v případě výskytu nových rizikových variant představujících vážnou hrozbu pro veřejné zdraví. V tomto konfliktu je proto třeba považovat potřebu zajištění dostatečné akceschopnosti orgánů veřejné moci za pomoci ústavně konformního zásahu do základních práv a svobod za legitimní cíl (viz body 206 a 207 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21).

142. Závěry ve vztahu k druhé i třetí rovině tzv. apriorních záruk, jimiž se Ústavní soud zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21, se plně – vzhledem k totožnosti širšího právního rámce, v němž je napadené ustanovení zasazeno – uplatní i v nynějším přezkumu, a proto je Ústavní soud pouze stručně rekapituluje.

143. Druhou rovinu apriorních záruk tvoří vnitřní limity vydávání mimořádných opatření. Jejich konstrukce neumožňuje příslušným orgánům výkoné moci nařizování opatření svévolně, popř. pouze na základě politické úvahy. Jejich vydávání je třeba konfrontovat s reálnou potřebou zvládat probíhající pandemii či hrozbu jejího vypuknutí podle aktuální analýzy epidemiologické situace onemocnění COVID-19, konkrétní mírou rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřeností zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob (§ 3 odst. 2 pandemického zákona). Platí současně, že mimořádná opatření mohou být nařizována pouze v nezbytném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu (§ 3 odst. 1 pandemického zákona; srov. k tomu i bod 208 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21).

144. Třetí rovinu apriorních záruk tvoří podmíněnost mimořádných opatření podle § 2 odst. 2 pandemického zákona předchozím souhlasem vlády (§ 3 odst. 3 pandemického zákona), jakož i trvajícím stavem pandemické pohotovosti [§ 2 odst. 4 písm. a) pandemického zákona], pravidelný správní přezkum mimořádných opatření a trvání důvodů pro jejich vydání (§ 3 odst. 7 pandemického zákona). I v těchto zárukách se promítá nezbytný respekt k ochraně ústavně zaručených práv a svobod, do nichž se vydáváním mimořádných opatření a posuzováním jejich trvání zasahuje (srov. bod 209 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21).

145. Uvedené apriorní záruky jsou též (vzhledem k nutnosti balancování konkurujících zájmů) doplňovány tzv. zárukami posteriorními, u kterých Ústavní soud i zde rekapituluje své závěry z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21. Mimořádná opatření jsou podle nich svojí právní formou opatřeními obecné povahy (§ 3 odst. 6 pandemického zákona), takže dotčená ústavně zaručená práva a svobody spadají pod ochranu moci soudní, neboť mimořádné opatření může být přezkoumáno ve správním soudnictví, k čemuž je příslušný Nejvyšší správní soud (§ 13 odst. 1 pandemického zákona). Subsidiárně pak může být ochrana zajištěna Ústavním soudem samotným. Ochrana ústavně zaručených práv a svobod při aplikaci napadeného ustanovení je tedy pod účinnou ochranou soudnictví v souladu s čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny (srov. body 210 a 211 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21).

146. Ústavní soud vzhledem k uvedenému uzavírá, že napadený § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona v testu proporcionality ob stojí.

147. Namítá-li navrhovatelka, že mimořádným opatřením podle § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona lze omezit podnikatelské činnosti zajišťující realizaci základních práv a svobod (např. omezení advokacie při realizaci práva na právní pomoc), uvádí k tomu Ústavní soud, že není schopen při abstraktním přezkumu ústavnosti objektivně prokázat nebo hypoteticky vymodelovat všechny myslitelné situace, které napadený zákon (jeho dílčí ustanovení) v individuálním případě může vyvolat. Předmětem jeho posouzení nemohou být ani specifické případy jednotlivých dotčených subjektů, u nichž s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem může Ústavní soud své posouzení upřesnit v budoucnu [srov. bod 54 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.)]. Předmětem nynějšího přezkumu proto nemohou být potenciální mimořádná opatření vydaná na základě napadeného ustanovení, které v abstraktní (obecné) rovině v testu ústavnosti ob stojí.

148. Jednotlivá mimořádná opatření a jejich rozsah nelze předvídat, a to ani namítané omezení výkonu advokacie. Bylo-li by takové omezení na základě § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona vydáno, musela by takováto (i jakákoli jiná) konkrétní aplikace předmětného ustanovení konvenovat jak výše nastíněným apriorním zárukám, tak i obecným požadavkům kladeným na výkon veřejné moci (vyplývajícím zejm. z čl. 4 Listiny); jednotlivá mimořádná opatření podléhají rovněž zárukám posteriorním – uvedená námitka navrhovatelky proto není důvodná. Stejný závěr je pak nezbytné učinit k námitce, podle které napadený § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona opomíjí vazbu možných omezení na možnosti přenosu nákazy.

149. Není ani přiléhavá argumentace navrhovatelky, že vláda má k dispozici dostačující nástroje spojené s vyhlášením nouzového stavu; není úkolem Ústavního soudu, aby posuzoval, zda je vhodnější režim mimořádných opatření umožněných vyhlášením nouzovým stavem podle ústavního zákona o bezpečnosti nebo režim mimořádných opatření podle pandemického zákona, neboť jde převážně o otázku politické povahy (bod 106 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21).

150. Namítá-li navrhovatelka, že nemá pandemický zákon a jím předvídaný stav pandemické pohotovosti ústavní oporu, pomíjí přitom, že Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21 dospěl k závěru, že pandemický zákon a v něm obsažené instrumenty jako celek (vyjma jedné nesouvisející dílčí části) z ústavněprávního hlediska ob stojí.

151. Bez významu je také poukaz na skutečnost, že původně omezená účinnost pandemického zákona do 28. 2. 2022 byla prodloužena do 30. 11. 2022, neboť jde toliko o projev normotvorné čin-

nosti, z něhož nelze nijak usuzovat na (ne)ústavnost zkoumané právní úpravy. Ostatně Ústavní soud k tomu již v minulosti uvedl, že hypotetické prodloužení časové působnosti pandemického zákona je možné, nazná-li Parlament, že takový postup bude nutný (bod 215 *in fine* nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21).

VI. 2

K nařizování izolace nebo karanténního opatření podle § 8a pandemického zákona

152. Dikce napadeného ustanovení § 8a pandemického zákona zní:

„§ 8a

(1) Oznámení o nařízení izolace nebo karanténního opatření k ochraně před onemocněním COVID-19 může orgán ochrany veřejného zdraví učinit osobě, která je povinna se izolaci nebo karanténnímu opatření podrobit, ústně nebo písemně, a to i pomocí prostředku komunikace na dálku; o provedeném oznámení bezodkladně učiní písemný záznam. Ministerstvo stanoví vyhláškou podrobnosti způsobu a formy oznámení orgánu ochrany veřejného zdraví o nařízení izolace nebo karanténního opatření.

(2) Ten, komu byla postupem podle odstavce 1 nařízena izolace nebo karanténní opatření, může ústně nebo písemně, a to i pomocí prostředku komunikace na dálku, požádat orgán ochrany veřejného zdraví o prošetření důvodnosti jejich nařízení do 3 pracovních dnů ode dne, kdy mu bylo nařízení izolace nebo karanténního opatření oznámeno.

(3) Orgán ochrany veřejného zdraví prošetří důvodnost nařízení izolace nebo karanténního opatření do 3 pracovních dnů ode dne, kdy mu byla žádost podle odstavce 2 doručena. Shledá-li, že nařízená izolace nebo karanténní opatření jsou nedůvodné, zruší je nebo uvede, že byly nařízeny nedůvodně, nebo potvrdí, že nařízení izolace nebo karanténního opatření bylo důvodné. Výsledek prošetření orgán ochrany veřejného zdraví žadateli sdělí způsobem podle odstavce 1, nepožádal-li žadatel ve své žádosti o jiný způsob oznámení výsledku prošetření. Pokud orgán ochrany veřejného zdraví do 3 pracovních dnů ode dne, kdy mu byla doručena žádost o prošetření nařízení izolace nebo karanténního opatření, o výsledku prošetření neinformuje osobu, která žádala o prošetření, považuje se nařízená izolace nebo karanténní opatření za ukončené.

(4) Na postup podle odstavců 1 až 3 se nevztahují části druhá a třetí správního řádu.“

VI. 2 a)

Vymezení rozsahu přezkumu

153. Navrhovatelka v souvislosti s napadeným § 8a pandemického zákona namítá, že právní úprava umožňující oznámení o nařízení izolace nebo karanténního opatření prostřednictvím prostředků komunikace na dálku porušuje osobní svobodu (čl. 8 odst. 1 Listiny) a svobodu pohybu a pobytu (čl. 14 odst. 1 Listiny) ve spojení se zásadou, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy).

154. Povinnost fyzických osob podrobit se – mimo jiné – izolaci či karanténním opatřením (k obsahu těchto pojmů viz § 2 odst. 6 a 7 zákona o ochraně veřejného zdraví) na zákonné úrovni vyplývá z § 64 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví, ve znění zákona č. 267/2015 Sb. Napadený § 8a pandemického zákona upravuje postup, jakým způsobem se nařízení izolace nebo karanténního opatření může oznámit, tj. ústně nebo písemně, a to i pomocí prostředků komunikace na dálku.

155. Ústavní soud předesílá: samotná skutečnost, že § 8a pandemického zákona zavádí novou netypickou formu úřední komunikace, platnému právnímu řádu doposud v takové podobě neznámou, *a priori* protiústavnost takového řešení neznačí, jak předestírá navrhovatelka. K takovému závěru by mohl dospět pouze za předpokladu, že jeho konkrétní provedení nedostojí souvisejícím ústavněprávním kautelám. Ostatně, jak uvádí vláda, napadená právní úprava je inspirována již existujícími forma-

mi omezení ústavně zaručených práv faktickým pokynem, a to např. institutem zajištění výrobků podle § 7b zákona o České obchodní inspekci či institutem vykazání podle § 44 a násl. zákona o Policii ČR.

156. Navrhovatelka napadenému ustanovení vytýká především rozpor se svobodou pohybu (čl. 14 odst. 1 Listiny) a osobní svobodou (čl. 8 odst. 1 Listiny). Podstatou § 8a pandemického zákona nicméně není možnost nařizovat izolaci či karanténní opatření jako taková (ta vyplývá z nenapadeného zákona o ochraně veřejného zdraví), nýbrž pouze způsob a forma, jakým je tak učiněno.

157. Konstrukce tohoto ustanovení je z hlediska ústavněprávních požadavků problematická potud, že představuje riziko, že individualizovaný faktický pokyn (nařízení izolace nebo karanténního opatření) nebude jeho adresátovi materiálně oznámen (doručen), a tedy nevyvolá v právní sféře adresáta zákonem předpokládaný následek v podobě jeho právní závaznosti včetně souvisejících právních konsekvencí [k závaznosti faktického pokynu viz usnesení sp. zn. I. ÚS 263/97 ze dne 6. 1. 1998 (U 1/10 SbNU 335)]. Tím je (primárně) zasaženo do právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy) adresátů veřejnoprávního působení o tom, zda a v jakém rozsahu jsou povinni podrobit se příslušnému pokynu.

158. K zásahu do svobody pohybu [čl. 14 odst. 1 Listiny, popř. čl. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“)], která je nařízením těchto protiepidemických opatření přímo omezena (srov. též MOLEK, P. In: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGAŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 358), přitom dochází teprve v důsledku řádně nařízené izolace či karanténního opatření (tj. sekundárně). Naopak v takovém případě nelze bez dalšího usuzovat na namítaný zásah do osobní svobody (čl. 8 odst. 1 Listiny, popř. čl. 5 odst. 1 Úmluvy), neboť nařízením izolace či karanténního opatření nejsou jednotlivci omezeni ve smyslu fyzickém (tělesném), ale prostorovém [viz TOMOSZEK, M. In: HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. Listina základních práv a svobod. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, marg. č. 6.]; jde proto o omezení s nižší intenzitou [srov. bod 28 nálezu sp. zn. II. ÚS 2057/19 ze dne 22. 11. 2019 (N 197/97 SbNU 115)]. Pro následující úvahy Ústavního soudu je ovšem rozhodné, že dopady napadeného § 8a pandemického zákona spočívají především v zásahu do právní jistoty, čímž je determinován i rozsah a těžiště jeho přezkumu.

159. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje důležitost ústavního principu právního státu a dodržování jednotlivých jeho aspektů [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.)]. K definičním znakům materiálního právního státu patří zejména princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné [srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 566/05 ze dne 20. 9. 2006 (N 170/42 SbNU 455), sp. zn. I. ÚS 420/09 ze dne 3. 6. 2009 (N 131/53 SbNU 647), sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 109/77 SbNU 577; 177/2015 Sb.) či sp. zn. II. ÚS 2571/16 ze dne 8. 11. 2016 (N 214/83 SbNU 391)].

160. Ačkoliv ve svém návrhu navrhovatelka s principem právní jistoty výslovně nepracuje, část její argumentace k němu tenduje (či obecně k aspektům materiálního právního státu). Ústavní soud proto podrobil napadený § 8a pandemického zákona testu proporcionality, v němž na jedné straně stojí princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a svoboda pohybu (čl. 14 odst. 1 Listiny) a na druhé straně ochrana zdraví (čl. 31 Listiny) a života (čl. 6 odst. 1 Listiny).

VI. 2 b)

Aplikace testu proporcionality

161. Prvním krokem testu je zjištění, zda předmětná úprava sleduje legitimní cíl, kterým je (jak vyplývá mimo jiné z vyjádření vlády) včasné a bezformální nařizování karanténních opatření a izolací za účelem zabránění či alespoň zpomalení šíření onemocnění COVID-19 omezením mobility obyva-

telstva v rámci ochrany veřejného zdraví (srov. též str. 26 důvodové zprávy k zákonu č. 39/2022 Sb.). Takto vymezený cíl považuje Ústavní soud za legitimní (ústavně aprobovaný).

162. V rámci druhého kroku testu proporcionality (požadavku vhodnosti) Ústavní soud zohlednil především následující skutečnost: aby omezení mobility jednotlivců z důvodu zamezení přenosu onemocnění COVID-19 na jiné fyzické osoby bylo účinné, musí být izolace či karanténní opatření nařízeny rychle, a to téměř bezprostředně poté, co vyjdou najevo skutečnosti odůvodňující použití těchto prostředků. Právní úprava umožňující nařizování izolace nebo karantény ústně nebo písemně, a to i prostředkem komunikace na dálku, bez nutnosti vydávání správního rozhodnutí ve správním řízení, je způsobilá (vhodná) k naplnění výše vytyčeného cíle.

163. Při posuzování třetího kroku (požadavku nezbytnosti) Ústavní soud posuzoval, zda legitimního cíle bylo ze strany zákonodárce možné dosáhnout jinými prostředky, jež by byly do ústavně chráněných práv občanů méně invazivní. Před přijetím napadeného § 8a pandemického zákona bylo možné nařizovat protiepidemická opatření podle § 64 zákona o ochraně veřejného zdraví (mezi nimi např. izolace či karanténa) pouze rozhodnutím podle správního řádu ve správním řízení (§ 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, ve znění zákona č. 267/2015 Sb.); tato opatření nebylo možné nařídit telefonicky, neboť v takovém případě šlo o postup *ultra vires* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 229/2021-31 ze dne 31. 8. 2021).

164. Ústavní soud se ztotožňuje s vládou v tom, že vzhledem k vysokému počtu nařizovaných karanténních opatření a izolací, jenž může zejména v době kulminace pandemie dosahovat až tisíců případů denně, a vzhledem k nezbytnosti podrobit se těmto opatřením neprodleně, není fakticky realizovatelné, aby uvedené prostředky byly nařizovány ve správním řízení vedeném podle správního řádu a zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť takový počet rozhodnutí není schopen žádný správní orgán z kapacitních důvodů vydat, natož včas oznámit. Bylo by absurdní, aby stát nemohl pro účely omezení následků pandemie využívat způsoby komunikace se svými občany, kteří podobné způsoby komunikace v každodenním životě masivně využívají ke komerčním účelům, a to dobrovolně a bez problémově.

165. Vydávání správního rozhodnutí a doručování jeho listinného vyhotovení je pomalé a nesouladné s potřebou okamžité reakce na šíření onemocnění COVID-19. Mezi vyhotovením rozhodnutí, jeho vypravením a samotným doručením prostřednictvím provozovatele poštovních služeb adresátovi může uplynout několik dnů, dokonce i týdnů, není-li adresát zastižen a je vyzván, aby si písemnost na uloženém místě ve lhůtě 10 dnů vyzvedl (§ 23 správního řádu). K tomu je třeba zohlednit další aspekt, tedy že v případě nezbytnosti vyzvednutí zásilky na poště (popř. jiném místě) či jejího osobního převzetí dochází k dalšímu nežádoucímu mezilidskému kontaktu.

166. Ani v případě doručování prostřednictvím veřejné datové sítě (nehledě na skutečnost, že datové schránky nejsou fyzickými osobami většinou využívány) není zaručeno včasné doručení adresátovi, přihlásí-li se do své datové schránky až s několikadenním zpožděním od dodání rozhodnutí do datové schránky (vycházejí navíc z předpokladu, že tak učiní ve lhůtě 10 dnů ve smyslu § 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů).

167. Nelze-li v dostatečné míře zabezpečit doručení příslušného rozhodnutí ještě před uplynutím stanovené lhůty pro izolaci nebo karanténní opatření (k čemuž podle vlády často docházelo), pozbývá takové rozhodnutí smysl z hlediska jeho účinnosti v boji s epidemií onemocnění COVID-19 a jejím šířením.

168. V rámci existujícího právního rámce je obtížně představitelné, jakým jiným – k ústavně zaručeným právům a svobodám šetrnějším – způsobem lze včasné nařízení izolace nebo karanténního opatření v předpokládaném vysokém počtu zajistit než právě neformalizovaným postupem, a to i pomocí prostředků komunikace na dálku. Ústavní soud proto uzavírá, že napadený § 8a pandemického zákona ob stojí i v požadavku nezbytnosti.

169. V rámci posouzení proporcionality v užším smyslu vychází Ústavní soud z premisy, že z ústavního pořádku nevyplývají žádné zvláštní požadavky na zákonný rámec omezování základních lidských práv a svobod při zvládání mimořádných situací nepodléhajících režimu ústavního zákona o bezpečnosti (srov. bod 204 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21). Jeho přezkum se proto soustředí na posouzení záruk ochrany ústavně zaručených základních lidských práv a svobod ve smyslu požadavků čl. 4 odst. 1, 3 a 4 Listiny. Pro nynější přezkum je rovněž podstatné východisko, že § 8a pandemického zákona spadá do oblasti krizového zákonodárství a upravuje časově i věcně omezenou komplexní celospolečensky významnou krizovou situaci, jež je svým rozsahem bezprecedentní (srov. bod 203 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21).

170. První rovina (v intencích terminologie užívané v předešlé části tohoto nálezu a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21) apriorních záruk spočívá v samotné obecné (zákonné) úpravě izolací či karanténních opatření a podmínkách jejich nařízení. Izolaci lze nařídít pouze fyzické osobě, která onemocněla infekční nemocí nebo jeví příznaky tohoto onemocnění (§ 2 odst. 6 zákona o ochraně veřejného zdraví). Obdobně jednotlivá karanténní opatření je možné využít pouze při splnění tam uvedených předpokladů (§ 2 odst. 7 zákona o ochraně veřejného zdraví); karanténu (coby nejpřísnější karanténní opatření) lze nařídít pouze fyzické osobě, která byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním nebo pobývala v ohnisku nákazy [§ 2 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví]. Řádné nařízení jednotlivých protiepidemických opatření tedy nemůže být svévolné, protože musí odpovídat zákonným požadavkům a opírat se o relevantní skutkové okolnosti. Vždy je přitom zapotřebí, aby skutková zjištění, na základě kterých byly izolace či karanténní opatření nařízeny, byla orgánem ochrany veřejného zdraví zachycena a uchována (srov. povinnost učinit o provedeném oznámení písemný záznam – § 8a odst. 1 větu první pandemického zákona), mj. za účelem případného prošetření postupu či soudního přezkumu.

171. S první rovinou souvisí i druhá rovina apriorních záruk spočívající v účelovém omezení nařizování izolace či karanténních opatření, a to pouze k ochraně před onemocněním COVID-19 (§ 8a odst. 1 věta první pandemického zákona). V obecné rovině je záměrem ukládání protiepidemických opatření s ohledem na charakter přenosu infekce zabránit přenosu na jiné fyzické osoby, které by mohly infekční onemocnění dále šířit (§ 2 odst. 6 věta druhá zákona o ochraně veřejného zdraví), a zabránit přenosu infekčního onemocnění v období, kdy by se mohlo šířit [§ 2 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví]. Konkrétní aplikace právní úpravy umožňující nařizování izolace či karanténního opatření musí tyto teleologické limity reflektovat.

172. Třetí rovina apriorních záruk spočívá v samotné formě a způsobu možného oznámení o nařízení izolace či karanténního opatření podle § 8a pandemického zákona. Ty jsou upraveny ve vyhlášce Ministerstva zdravotnictví č. 161/2022 Sb., o podrobnostech způsobu a formy oznámení o nařízení izolace nebo karanténního opatření, (dále jen „vyhláška č. 161/2022 Sb.“). Oznámení se prioritně provádí prostřednictvím datové zprávy zasílané datovou schránkou; nevlastní-li osoba datovou schránku, orgán ochrany veřejného zdraví může oznámení provést prostřednictvím textové zprávy zasílané veřejnou mobilní telefonní sítí, datové zprávy zasílané elektronickou poštou nebo telefonního hovoru (§ 1 vyhlášky č. 161/2022 Sb.). O provedeném oznámení orgán ochrany veřejného zdraví bezodkladně učiní písemný záznam (§ 8a odst. 1 věta první pandemického zákona).

173. U jednotlivých forem jsou stanoveny konkrétní obsahové požadavky. V případě alternativních forem oznámení (tj. odlišných od datové zprávy zasílané datovou schránkou, vůči kterým navrhopatelka především brojí) textové povahy musí zpráva zahrnovat mimo jiné identifikaci osoby, které se izolace nebo karanténní opatření nařizuje, číslo pojištění této fyzické osoby, je-li známo, identifikaci orgánu ochrany veřejného zdraví, který izolaci nebo karanténní opatření nařizuje, informaci, jaký druh opatření se nařizuje a počátek a konec běhu izolace nebo karanténního opatření, poučení o právu požádat o prošetření důvodnosti nařízení izolace nebo karanténního opatření včetně informace, jakým způsobem tak lze učinit, unikátní alfanumerický kód pro ověření, že izolace nebo karanténní opatření

byly fyzické osobě nařízeny orgánem ochrany veřejného zdraví, a informaci o tom, že tento kód lze ověřit na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví (§ 3 a 4 vyhlášky č. 161/2022 Sb.).

174. V případě oznámení prostřednictvím telefonního hovoru se musí příslušný zaměstnanec orgánu ochrany veřejného zdraví identifikovat fyzické osobě přijímající hovor v rozsahu jméno, příjmení, číslo služebního průkazu a služební zařazení, identifikovat fyzickou osobu přijímající hovor dotazem na jméno, příjmení a čtyři náhodně vybrané číslice z čísla pojištěnce, je-li známo, a musí jí mimo jiné sdělit, jaký druh opatření se nařizuje, počátek a konec běhu izolace nebo karanténního opatření, kde a jakým způsobem si může fyzická osoba ověřit, že izolace nebo karanténní opatření jí byly nařízeny orgánem ochrany veřejného zdraví, a musí ji poučit o právu požádat o prošetření důvodnosti nařízení izolace nebo karanténního opatření včetně informace, kde tak lze učinit (§ 5 vyhlášky č. 161/2022 Sb.).

175. Ústavní soud považuje právě uvedené obsahové náležitosti z hlediska vědomosti adresáta o jeho právech a povinnostech s nařízením izolace či karanténního opatření souvisejících za dostatečné. Vyvstává však zde (navrhovatelkou namítaný) problematický aspekt, a sice, že není jisté, zda příslušné oznámení reálně bude doručeno konkrétnímu adresátovi a zda bude dostatečně obeznámen s právy a povinnostmi s nařízením izolace či karanténního opatření spojenými.

176. Ustanovení § 8a pandemického zákona ve srovnání s dosavadními způsoby předvídá formy doručování s nižším stupněm jistoty, že se sdělení adresátovi opravdu dostalo a bude pro něj závazné. Ovšem – co je pro úvahy Ústavního soudu v této souvislosti podstatné – případná nejistota plynoucí z napadené právní úpravy nejde a ani nemůže jít k tíži jednotlivců, ale pouze k tíži orgánů veřejné moci, potažmo státu, není-li žádné povinnosti k aktivnímu využívání některého ze zamýšlených prostředků komunikace a současně není pro tyto případy upravena tzv. fikce doručení. Jakékoliv sankce či negativní dopady v právní sféře jednotlivce, který se měl izolaci či karanténnímu opatření podrobit, bude třeba podmínit tím, že se s oznamovaným omezením prokazatelně seznámil, neboť pouze tak lze prizmatem principu právní jistoty požadovat, aby se danému faktickému pokynu (a případným právním konsekvencím) podrobil.

177. Aby byla ochrana ústavně zaručených práv dostatečná, je třeba k uvedeným apriorním zárukám připojit i tzv. záruky posteriorní. V první řadě jde o možnost osoby, které byly izolace či karanténní opatření podle § 8a odst. 1 pandemického zákona nařízeny, požádat orgán ochrany veřejného zdraví o prošetření důvodnosti jejich nařízení do 3 pracovních dnů ode dne, kdy jí bylo nařízení izolace nebo karanténního opatření oznámeno; tato žádost může být učiněna ústně nebo písemně, a to i pomocí prostředku komunikace na dálku (§ 8a odst. 2 pandemického zákona). Orgán ochrany veřejného zdraví prošetří důvodnost nařízení izolace nebo karanténního opatření do 3 pracovních dnů ode dne, kdy mu byla žádost doručena; shledá-li pak, že nařízená izolace nebo karanténní opatření jsou nedůvodné, zruší je nebo uvede, že byly nařízeny nedůvodně, nebo potvrdí, že nařízení izolace nebo karanténního opatření bylo důvodné (§ 8a odst. 3 věty první a druhá pandemického zákona).

178. Z konstrukce možnosti žádat o prošetření podle § 8a odst. 2 a 3 pandemického zákona je patrné, že jde o speciální procesní režim přezkoumání důvodnosti nařízení izolace nebo karanténního opatření, na něž se neuzije část druhá a třetí správního řádu (§ 8a odst. 4 pandemického zákona), obdobný tomu, který je upraven v zákoně o ochraně veřejného zdraví (srov. § 67 odst. 4 až 10 zákona o ochraně veřejného zdraví). Způsob vyřízení žádosti je rovněž bezformální.

179. Odkladný účinek podané žádosti není právní úpravou výslovně stanoven (jako např. v případě obdobně neformálního přezkumu lékařských posudků podle § 46 a násl. zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů); ostatně ten by šel proti smyslu rychlé reakce na šíření onemocnění COVID-19. Vzhledem k tomu, že přezkum nařízeného opatření je koncentrovaný u téhož orgánu, který ho nařídil, a s přihlédnutím k tomu, že jde o neformalizovaný (speciální) proces, je úroveň této záruky relativně (ve vztahu k jiným zárukám) nízká.

180. Ve prospěch mírnějšího zásahu do ústavně zaručených práv právní úprava prošetření zavádí beneficium v podobě toho, že případné nevyřízení žádosti o prošetření ve lhůtě 3 pracovních dní od podání žádosti má za následek ukončení nařízení izolace či karanténního opatření *ex lege* (§ 8a odst. 3 věta poslední pandemického zákona). Tudiž riziko, že orgán ochrany veřejného zdraví nebude s to bezodkladně prošetřit důvodnost nařízení izolace nebo karanténního opatření, leží právě na tomto orgánu.

181. Druhá rovina posteriorních záruk tkví v tom, že nařizování izolace či karanténního opatření podle § 8a pandemického zákona je svojí formou faktickým úkonem správního orgánu (orgánu ochrany veřejného zdraví). Jako takový i on podléhá soudnímu přezkumu z hlediska dodržení zákonnosti a přijatelné míry omezení ústavně zaručených práv a svobod (v souladu s čl. 4 a 90 Ústavy); lze vůči němu brojit tzv. zásahovou žalobou ve správním soudnictví podle § 82 a násl. soudního řádu správního a subsidiárně se lze domoci ochrany práv i před Ústavním soudem.

182. Poslední rovina posteriorních záruk plyne z odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci nesprávným úředním postupem (čl. 36 odst. 3 Listiny) upravené na podústavní úrovni zákonem č. 82/1998 Sb. Vznikne-li jednotlivci nesprávným postupem orgánu ochrany veřejného zdraví při nařizování izolace či karanténního opatření podle § 8a pandemického zákona škoda, může se jejího nahrazení (příp. poskytnutí přiměřeného zadostiučinění) zákonem předvídaným postupem proti státu domáhat (srov. též str. 27 důvodové zprávy k zákonu č. 39/2022 Sb.).

183. Ústavní soud proto uzavírá, že vzhledem k existenci dostatečných záruk při omezení ústavně zaručených práv a svobod jednotlivců § 8a pandemického zákona v testu proporcionality ob stojí.

184. Jde-li o zbývající námitky navrhovatelky, uvádí k nim Ústavní soud následující: V první řadě jí nelze přisvědčit v tom, že omezení ústavně zaručených práv a svobod je přenášeno na vyhlášku Ministerstva zdravotnictví, neboť možnost nařízení omezujících protiepidemických opatření je dána a limitována zákonem (vycházející z obecné úpravy v zákoně o ochraně veřejného zdraví). Podzákonný právní předpis (jak je patrné z obsahu vyhlášky č. 161/2022 Sb.) pouze blíže konkretizuje formu a způsob oznámení izolace nebo karanténního opatření podle § 8a pandemického zákona a plní převážně technickou funkci. Lze se ztotožnit s vládou, že je to § 8a pandemického zákona, který konkretizuje rozhodující orgán, nástroje využitelné při nařizování izolace či karanténního opatření a podmínky, kdy tak lze učinit. Ústavní soud proto neshledal, že by napadené ustanovení bylo v rozporu s čl. 2 odst. 3 Listiny (potažmo čl. 2 odst. 4 Ústavy) či s některou z jeho dimenzí [k tomu srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 43/04 ze dne 13. 4. 2004 (N 54/33 SbNU 55) či bod 12 nálezu sp. zn. II. ÚS 3379/19 ze dne 6. 3. 2020 (N 43/99 SbNU 62)].

185. K námitce navrhovatelky o protiústavnosti vyloučení části druhé a třetí správního řádu (§ 8a odst. 4 pandemického zákona) Ústavní soud uvádí, že je-li oznámení o nařízení izolace či karanténního opatření svou formou faktickým pokynem, zjevně není možné uplatňovat na ně formalizovanou podobu správního řízení, a proto je třeba postupovat, jak také uvádí vláda ve svém vyjádření, subsidiárně podle části čtvrté správního řádu. Tím samozřejmě není dotčeno použití základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v části první správního řádu.

186. Stav, který byl navrhovatelkou namítán, tedy absence účinného prováděcího předpisu, byl již zhojen, neboť 1. 7. 2022 nabyla účinnosti vyhláška č. 161/2022 Sb. Tato vyhláška napravlující některé dílčí výhrady navrhovatelky ohledně obsahu oznámení o nařízení izolace či karanténního opatření (srov. např. body 172 až 174 výše a obsah navrhovatelkou předložené textové zprávy v bodě 60 výše), tj. stanoví jak požadavek na informování adresáta o druhu opatření, kterému se má podrobit, a jeho trvání, tak na jeho poučení o možnosti požádat o prošetření důvodnosti nařízení opatření.

187. Ústavní soud se ztotožňuje s vládou rovněž v tom, že argument navrhovatelky o „materiální neopodstatněnosti“ zkoumané právní úpravy v době ustupující pandemie není opodstatněný. Jak se totiž ukázalo, vývoj pandemie onemocnění COVID-19 je obtížně predikovatelný (a může nabrat

i nečekané turbulence – viz bod 206 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21); je proto v souladu s deklarovaným zájmem na dostatečné akceschopnosti orgánů veřejné moci při zvládnutí pandemie, aby v právním řádu byly zakotveny příslušné protiepidemické nástroje, kterých případně není třeba využít, než nemít tyto nástroje k dispozici ihned, bude-li jich potřeba.

VI. 3

K ostatním navrhovatelkou napadeným ustanovením

188. Ve vztahu k části návrhu na zrušení § 2 odst. 2 písm. c), písm. d) ve slovech „sportoviště ve vnitřním prostoru stavby, venkovního sportoviště“, písm. e) a f), písm. k) ve slovech „nebo stanovení podmínek“, písm. m) až v), § 10 odst. 1 ve slovech „nebo podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jehož účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku“, § 10 odst. 2 písm. f), § 10 odst. 3 a § 11 odst. 3 pandemického zákona nepředkládá navrhovatelka žádnou derogační argumentaci. Sama uvádí, že tato ustanovení a jejich části napadla pouze z důvodu neústavnosti přijetí zákona č. 39/2022 Sb., jímž byly do pandemického zákona doplněny.

189. Jelikož v této části návrhu navrhovatelka neuvedla kromě procedurálních námitek žádné obsahové (materiální) výtky, jde v této části o návrh rozporný s ustanovením § 34 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a tedy nezpůsobilý meritorního projednání [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03, část XI nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 či body 33 a 34 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.)].

VII.

Závěr

190. Ze všech shora uvedených důvodů rozhodl Ústavní soud v souladu s § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu tak, že návrh zamítl.

191. O návrhu na přednostní projednání věci podle § 39 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nepovažovalo plénium za nutné samostatně rozhodnout vzhledem k tomu, že mu implicitně bylo vyhověno.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. **Rychetský** v. r.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@walstead-moraviapress.com. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2022 činí 6 000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@walstead-moraviapress.com. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Brno:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Obchodní galerie IBC (2. patro), Příkop 6; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Příbíkova, J. Švermy 14; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Pardubice:** ABONO s. r. o., Sportovců 1121; **Plzeň:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Řipská 23, BMSS START, s. r. o., Olšanská 3; **Praha 4:** Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 6:** DOVOZ TISKU SUWECO CZ, s. r. o., Sestupná 153/11; **Praha 10:** MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Ústí nad Labem:** KARTOON, s. r. o., Klášská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoont@kartoont.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaedívání předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklama:** informace na tel. číslo 516 205 175. **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.