

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj), Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové a Jiřího Zemánka o návrhu **skupiny senátorů**, za kterou jedná senátor Ing. Jan Horník, zastoupené JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem, sídlem Řehenice 10, na zrušení zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, event. § 2 odst. 2 písm. a) až f), § 9 odst. 2 věty první, § 9 odst. 4, § 10 odst. 2 písm. a), b) a c), § 10 odst. 3, § 11 odst. 2 písm. a), písm. b) a c) a § 11 odst. 3 téhož zákona, za účasti **Poslanecké sněmovny** a **Senátu**, jako účastníků řízení a **vlády**, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**I. Ustanovení § 9 odst. 4 věty druhé zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, se uplynutím dne vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů zrušuje ve slovech „ , návratných finančních výpomocí“.**

**II. Ve zbývajících částech návrh zamítá.**

Odůvodnění:

I. Vymezení předmětu řízení

1. Ústavnímu soudu byl dne 24. 3. 2021 doručen návrh skupiny senátorů, za niž jedná senátor Ing. Jan Horník (dále jen „navrhovatelka“), podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), jímž se navrhovatelka domáhala zrušení zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (pro něž se v laické i odborné veřejnosti vžilo označení „pandemický zákon“, které sice není zcela přesné, ale je natolik rozšířené, že se jej dále přidrží i Ústavní soud) dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Navrhovatelka současně požádala o přednostní projednání návrhu podle § 39 zákona o Ústavním soudu.

2. Návrh byl formulován jako alternativní (*resp. správně eventuální – pozn. Ústavního soudu*), neboť navrhovatelka se po Ústavním soudu dožadovala zrušení celého pandemického zákona pro ústavně defektní průběh zákonodárného procesu, a pro případ, že tomuto návrhu Ústavní soud nevyhoví, se dožadovala zrušení ustanovení věty první § 9 odst. 2 pandemického zákona a § 9 odst. 4 pandemického zákona.

3. Dne 1. 8. 2021 byla Ústavnímu soudu doručena změna návrhu, v níž se navrhovatelka domáhá pro případ nevyhovění jejímu návrhu na zrušení pandemického zákona jako celku pro jí tvrzené vady legislativního procesu kromě zrušení ustanovení § 9 uvedených výše v bodě 2. tohoto nálezu i zrušení § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona a slov „3 000 000 Kč“ v § 10 odst. 2 písm. a), „1 000 000 Kč“ v § 10 odst. 2 písm. b), „500 000 Kč“ v § 10 odst. 2 písm. c), „4 000 000 Kč“ v § 10 odst. 3, „1 000 000 Kč“ v § 11 odst. 2 písm. a), „500 000 Kč“ v § 11 odst. 2 písm. b), „100 000 Kč“ v § 11 odst. 2 písm. c), a „2 000 000 Kč“ v § 11 odst. 3 pandemického zákona.

4. Jelikož primární návrh směřuje proti celému pandemickému zákonu a eventuální návrh jen proti jeho části, považuje Ústavní soud návrh za směřující proti celému pandemickému zákonu s tím, že jeho částí napadenou eventuálním návrhem se bude zabývat samostatně.

## II. Splnění procesních předpokladů řízení před Ústavním soudem

5. Navrhovatelka se domáhá zrušení pandemického zákona. Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy je dle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu ve spojení s čl. 88 odst. 1 Ústavy oprávněna podat skupina nejméně 17 senátorů. Nynější návrh podala skupina 22 senátorů a senátorek, což všichni stvrdili svými podpisy na listině doručené Ústavnímu soudu právním zástupcem navrhovatelky.

6. Návrh je tedy podán aktivně legitimovaným subjektem a splňuje i další obecné procesní předpoklady dle § 34 a § 35 zákona o Ústavním soudu, jakož i zvláštní procesní předpoklady pro řízení o návrhu na zrušení zákonů a jiných právních předpisů dle § 66 a 67 zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud se tedy návrhem zabýval z věcného hlediska, přičemž jej posoudil a rozhodl o něm bez nařízení ústního jednání, neboť neprováděl dokazování ve smyslu § 44 věty první zákona o Ústavním soudu a od jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci.

7. S návrhem na zrušení pandemického zákona byl spojen i návrh na přednostní projednání věci dle § 39 zákona o Ústavním soudu, o němž plénum nepovažovalo za nutné samostatně rozhodnout vzhledem k tomu, že mu implicitně bylo vyhověno. Dřívější rozhodnutí o návrhu nebylo ostatně možné vzhledem k tomu, že navrhovatelka více než čtyři měsíce po zaslání svého původního návrhu tento rozšířila podstatným způsobem rovnajícím se *de facto* novému samostatnému návrhu na zrušení části právního předpisu, což si v zájmu zachování procesní rovnosti vyžádalo takový procesní přístup Ústavního soudu k účastníkům a vedlejší účastníci řízení, zejména co se týče délky lhůt k vyjádření a možnosti repliky navrhovatelky, jako kdyby skutečně o nový návrh šlo.

## III. Argumentace navrhovatelky a další vyjádření

8. Navrhovatelka svůj návrh podrobně zdůvodnila a k výzvě Ústavního soudu se k němu vyjádřily i Poslanecká sněmovna a Senát jako účastníci řízení a vláda jako vedlejší účastnice řízení. Veřejný ochránce práv k výzvě dle § 69 odst. 3 zákona o

Ústavním soudu sdělil Ústavnímu soudu, že svého práva vstoupit do řízení s postavením vedlejšího účastníka nevyužívá.

### III./1. Argumentace navrhovatelky

9. Navrhovatelka úvodem popisuje opakované prodlužování nouzového stavu dle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti“), od 30. 9. 2020 s tím, že záměrem Poslanecké sněmovny při přijímání pandemického zákona bylo dosáhnout zrušení nouzového stavu. Přesto byl den před nabytím účinnosti pandemického zákona opětovně nouzový stav dle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti vyhlášen, současně však byl vyhlášen stav pandemické pohotovosti dle § 1 odst. 3 pandemického zákona, a tedy od 27. 2. 2021 tyto mimořádné stavy ke dni podání ústavní stížnosti platily souběžně (*nouzový stav skončil až 12. 4. 2021 – pozn. Ústavního soudu*). Dle navrhovatelky zákonná úprava přijatá za účelem řešení konkrétní krizové situace nemůže omezovat ústavně zaručená základní práva a svobody ve větším rozsahu než v jakém to umožňuje ústavní zákon o bezpečnosti ve spojení s krizovým zákonem. Takto nepřipustně více omezena je pandemickým zákonem dle navrhovatelky náhrada újmy způsobené v důsledku přijetí mimořádných opatření.

10. Navrhovatelka brojí jednak proti celému pandemickému zákonu, neboť má za to, že při jeho přijetí byla porušena pravidla zákonodárského procesu takovým způsobem, že to zakládá jeho protiústavnost, a pro případ, že Ústavní soud z tohoto důvodu celý pandemický zákon nezruší, navrhovatelka žádá zrušení jeho jednotlivých ustanovení vymezených shora v bodech 2. a 3., neboť dle jejího přesvědčení tato ustanovení omezují náhradu škody vzniklé v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními dle pandemického zákona způsobem neslučitelným s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 5 a 6 ústavního zákona o bezpečnosti ve spojení s čl. § 36 odst. 1 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), čl. 26 odst. 1 2 a 3, čl. 4 odst. 2 a 4 Listiny, čl. 1 odst. 1 a 2 a čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy. Argumentaci navrhovatelky lze přiblížit následovně:

#### A) Námitky ústavních deficitů zákonodárského procesu.

11. Navrhovatelka předně poukazuje na to, že téměř identický návrh zákona jako je pandemický zákon, předložila vláda již v květnu roku 2020 (sněmovní tisk č. 859), který byl projednáván v normálním legislativním procesu a ke dni podání nyní posuzovaného návrhu nebyl vládou ani vzat zpět. Přesto však vláda návrh pandemického zákona navrhla projednat ve stavu legislativní nouze, čemuž předseda Poslanecké sněmovny rozhodnutím č. 96 ze dne 15. 2. 2021 vyhověl a dle § 99 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „jednací řád Poslanecké sněmovny“), rozhodl, že návrh pandemického zákona bude projednán ve zkráceném jednání, což se také stalo a tento návrh byl dne 18. 2. 2021 schválen Poslaneckou sněmovnou a dne 19. 2. 2021 postoupen Senátu.

12. Dle navrhovatelky nebyl stav legislativní nouze řádně zdůvodněn. Vláda přitom měla dostatečné právní nástroje k řešení situace, které jí poskytoval vyhlášený a opakovaně prodlužovaný nouzový stav, jakož 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“). S odkazem na dřívější judikaturu Ústavního soudu navrhovatelka dospívá k závěru, že tímto bezdůvodným projednáním návrhu pandemického zákona ve stavu legislativní nouze došlo k závažnému porušení pravidel zákonodárného procesu, znemožnění racionální diskuse a kritiky, předložení alternativ atd.

13. Navrhovatelka se vymezuje i vůči způsobu projednání návrhu pandemického zákona Senátem. V něm byl návrh předložen příslušným výborům dne 19. 2. 2021, již 24. 2. 2021 jej příslušné výbory projednaly a téhož dne o něm jednalo i plénum Senátu, které jej vrátilo Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. K projednání návrhu pandemického zákona Senátem tak došlo pouhé čtyři dny od jeho přikázání, v nichž byl navíc zahrnut víkend. Stalo se tak mimo zkrácené jednání dle § 118 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „jednací řád Senátu“), a o takový postup ani vláda nepožádala. Menšina Senátu s tímto postupem nesouhlasila a žádala vzhledem k závažnosti návrhu pandemického zákona o jeho standardní projednání, neboť vláda avizovala vyhlášení nouzového stavu bez ohledu na osud předmětného návrhu. Návrhu většina Senátu nevyhověla. Původně byla přitom organizačním výborem stanovena lhůta k projednání návrhu zákona do 21. 3. 2021.

14. S oporou o dřívější judikaturu Ústavního soudu tak navrhovatelka dovozuje, že postupy jak Poslanecké sněmovny, tak Senátu byly v rozporu s čl. 1 odst. 1, čl. 5a čl. 6 Ústavy, jakož i čl. 22 Listiny.

B) Námitky proti omezení náhrady škody vzniklé v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními dle pandemického zákona

15. Navrhovatelka úvodem své argumentace proti napadeným ustanovením § 9 pandemického zákona konstruuje z principů formulovaných v čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy požadavek, aby demokratický právní stát vykonával veřejnou moc jako službu všem občanům a aby nástroje výkonu veřejné moci nebyly uplatňovány na úkor fyzických a právnických osob. Dle navrhovatelky pak podmínky zachování základních parametrů státu i na úkor práv jednotlivců vymezuje ústavní zákon o bezpečnosti. Nouzový stav vyhlášený podle ústavního zákona o bezpečnosti je pak dle navrhovatelky závažnějším než stav pandemické pohotovosti dle § 1 odst. 3 pandemického zákona a ústavní zákon o bezpečnosti ve spojení s § 36 krizového zákona upravuje pro jednotlivce příznivější podmínky náhrady škody způsobené v souvislosti s krizovými opatřeními, než jak činí pandemický zákon ohledně náhrady škody v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními.

16. Při souběhu nouzového stavu dle ústavního zákona o bezpečnosti a stavu pandemické pohotovosti podle pandemického zákona proto navrhovatelka považuje za ústavně nekonformní, měly-li by se uplatnit podmínky náhrady škody dle pandemického

zákona, které jsou pro jednotlivce méně příznivé než podmínky náhrady škody dle ústavního zákona o bezpečnosti ve spojení s krizovým zákonem.

17. Navrhovatelka rovněž stručně rozebírá podstatu ústavněprávních garancí vlastnického práva podle čl. 11 Listiny a dospívá k závěru, že úprava náhrady škody dle § 9 pandemického zákona nesplňuje podmínky vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Oproti § 9 pandemického zákona náleží v režimu krizového zákona při nuceném omezení vlastnického práva v důsledku krizových opatření peněžitá náhrada bez dalšího a dle navrhovatelky rozsah této náhrady nelze omezovat ukládáním dalších podmínek. Kromě toho krizový zákon stanoví v § 36 odst. 1 i povinnost náhrady škody vzniklé v souvislosti s krizovými opatřeními, a to v plné výši. Náhrada škody dle § 9 pandemického zákona je oproti tomu omezena, což je dle navrhovatelky protiústavní. Navrhovatelka taktéž zdůrazňuje, že součástí práva vlastnit majetek dle čl. 11 odst. 1 Listiny je i legitimní očekávání nabytí majetku.

18. Navrhovatelka spatřuje ústavněprávní deficit režimu náhrady škody dle § 9 pandemického zákona i z hlediska hospodářských práv zaručených čl. 26 Listiny. Navrhovatelka připouští, že tato práva lze dle čl. 26 odst. 2 Listiny omezit zákonem a že je možno se jich dle čl. 41 Listiny dovolávat jen v mezích zákona, nicméně má za to, že i tak kompenzační režim § 9 pandemického zákona porušuje samotnou podstatu těchto práv v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny. Mimořádná opatření dle § 2 pandemického zákona umožňují totiž omezení samotné podstaty hospodářských práv na určenou dobu. Pokud s tímto mimořádným omezením, o němž autoritativně rozhodly orgány veřejné moci, není spojena plná kompenzace škod, považuje to navrhovatelka za porušení čl. 26 Listiny.

19. Dle navrhovatelky nelze odpovědnost státu při výkonu veřejné moci omezit toliko na odpovědnost za nezákonné či nesprávné rozhodnutí konkretizovanou v zákoně 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 o odpovědnosti státu za škodu“), ale je třeba za ni považovat i odpovědnost za zákonný postup orgánů moci výkonné, jímž dochází k omezování základních práv. Navrhovatelka se tak i pro tyto případy dovolává právních závěrů Ústavního soudu, že rozsah náhrady škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny nelze omezit ani zákonem vydaným dle čl. 36 odst. 4 Listiny a že popření principu plného odškodnění soudním rozhodnutím je v rozporu s čl. 11 Listiny.

20. Navrhovatelka spatřuje popření principu plného odškodnění především v tom, že § 9 odst. 2 věta druhá pandemického zákona a § 9 odst. 4 pandemického zákona z rozsahu náhrady škody vylučují náklady vzniklé v souvislosti s pořízením nebo používáním ochranných, mycích, čisticích nebo dezinfekčních prostředků a snižují rozsah náhrady o dotace, návratné finanční výpomoci a jiné podpory poskytnuté v souvislosti se zvládnutím pandemie onemocnění COVID-19 způsobené šířením koronaviru SARS-CoV-2 (dále jen „pandemie“) či dopadů mimořádných opatření podle pandemického zákona.

21. Ke snížení náhrady škody o návratné finanční výpomoci navrhovatelka uvádí, že takovou výpomocí jsou prostředky ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu, které se poskytují bezúročně fyzickým a právnickým osobám za účelem zmírnění dopadů pandemie a příjemce je povinen je vrátit. Snížení rozsahu náhrady škody dle § 9 pandemického zákona o návratnou finanční výpomoc tak znamená, že stát sníží náhradu škody o částku, kterou sice poškozenému poskytl, ale poškozený je povinen ji po určité době vrátit státu zpět. V konečném důsledku je tak poškozený o tuto částku při náhradě škody dle § 9 pandemického zákona ochuzen.

22. Za samostatný důvod protiústavnosti režimu náhrady škody dle § 9 pandemického zákona navrhovatelka považuje přenos důkazního břemene ohledně skutečnosti, že vzniku škody nebylo možno předejít či zabránit, poškozeným. Dle navrhovatelky je odpovědnost státu v situacích, kdy není schopen poskytnout subjektivním právům jednotlivců ochranu plynoucí z běžného standardu garance základních práv a svobod, objektivní povahy, tedy odpovědností za následek. Stát riziko těchto následků v případě mimořádných opatření dle pandemického zákona nesmí dle navrhovatelky přenášet na poškozené.

23. Závěrem navrhovatelka poukázala na to, že Ministerstvo vnitra zamítlo všechny nároky na náhradu škody dle krizového zákona v souvislosti s nouzovým stavem z jara roku 2020, přičemž celkem bylo podáno přes 400 žádostí v celkové částce přes 5 miliard korun českých. To vyplývá i z dopisu ministra vnitra Jana Hamáčka předsedům parlamentních politických stran. Dle navrhovatelky to jednak ilustruje přístup vlády k odškodňování poškozených osob i dle právní úpravy, která obsahuje plnou náhradu, jednak to, že nedošlo k žádné „lavině nároků“, obavou z níž vláda zdůvodňovala potřebu omezení náhrady škody v pandemickém zákonu.

24. Navrhovatelka rovněž z hlediska principu přednosti ústavně konformní interpretace před derogací v řízení o zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení upozorňuje, že ačkoliv v souběhu nouzového stavu a stavu pandemické pohotovosti by bylo možno vyjít z přednostního uplatnění režimu náhrady škody dle krizového zákona, tento postup by nebyl možný po zrušení nouzového stavu.

### III./2. Rozšíření návrhu ze dne 1. 8. 2021

25. Ve svém procesním podání ze dne 1. 8. 2021 navrhovatelka navrhla *in eventum* zrušit i § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona a vybraná ustanovení o výši pokut za přestupky uvedené v § 10 a § 11 pandemického zákona. Toto rozšíření návrhu je svým předmětem a argumentací *de facto* zcela samostatným návrhem na zrušení téhož zákona, avšak jelikož k podání návrhu dle § 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu není předepsána žádná propadná lhůta, Ústavní soud vzal toto rozšíření na vědomí, aniž považoval za nutné zahájit o něm samostatné řízení.

A) K vybraným mimořádným opatřením.

26. Navrhovatelka spatřuje protiústavnost vybraných mimořádných opatření dle § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona jednak v porušení principu legality, jednak v porušení principu proporcionality.

27. Porušení principu legality dle navrhovatelky spočívá v tom, že úprava napadených mimořádných opatření nezajišťuje požadavky přesnosti, určitosti a předvídatelnosti právní úpravy tak, jak to princip legality zakotvený v čl. 1 a čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, jakož i v čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny vyžaduje. Tato úprava neumožňuje stanovit obsah pravomocí orgánu ochrany veřejného zdraví pro přijetí konkrétního mimořádného opatření, ani zabezpečit, že budou aplikována konstantně a stejně ve všech případech, přičemž z nich nelze dovodit ani zákonné limity omezení základních práv a svobod. Zákonodárce tak dle navrhovatelky postupoval v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny.

28. Napadená úprava je tedy dle navrhovatelky příliš široká a neurčitá, neprovádí a nekonkretizuje již ústavní limity omezení základních práv a svobod z důvodu ochrany veřejného zdraví. Rozsah a způsob omezení těchto základních práv a svobod pak v napadené úpravě mimořádných opatření nelze určit ani za pomoci obecně uznávaných výkladových metod. Ačkoliv interpretačním vodítkem může být účel této úpravy, z něj nelze způsob a rozsah omezení specifikovat, přičemž utilitární hledisko nemůže představovat jediné kritérium pro stanovení věcné působnosti orgánu ochrany veřejného zdraví. Zákonodárce tak rezignoval na svou kompetenci a přenechal ji bezdůvodně moci výkonné, čímž vytvořil prostor pro aplikační libovůli správních orgánů.

29. Ačkoliv navrhovatelka předesílá, že přezkum zákonné úpravy v tomto řízení umožňuje založit odůvodnění toliko na abstraktních ústavněprávních argumentech, nikoliv na faktických účincích zákona, jedním dechem dodává, že aplikační libovůle správních orgánů se jednoznačně v praxi již projevila, což je patrné i z kritiky postupu Ministerstva zdravotnictví v aplikační praxi Nejvyššího správního soudu. Navrhovatelka uvádí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která zrušila značné množství mimořádných opatření či jejich částí vydaných Ministerstvem zdravotnictví z důvodu absence věcné působnosti či nesplnění požadavku odůvodnění opatření v rozsahu požadovaném pandemickým zákonem.

30. Navrhovatelka tak uzavírá, že nedostatky v těchto opatřeních shledávané Nejvyšším správním soudem jsou přímým důsledkem neurčitosti pandemického zákona, která je zřejmým důsledkem překotnosti projednávání při jeho přijímání a znemožnění zevrubné kritiky horečným tlakem na jeho přijetí. Původně zamýšlený záměr řešit pandemickou krizi bez nutnosti trvání nouzového stavu, na němž panovala většinová politická shoda, tak nebyl dosažen, a tedy přijaté znění zákona ani neodpovídá skutečné vůli politické většiny.

31. Navrhovatelka v rámci této námítky ještě doplňuje, že má zásadní výhradu k časové působnosti pandemického zákona. Mezinárodní zdravotnická organizace vyhlásila pandemii koronaviru dne 11. 3. 2020. Český zákonodárce predikuje, že pandemický zákon bude používán pouze do 28. 2. 2022, což je krajně neobvyklý přístup, který jako by naznačoval, že zákonodárce je srovnán s celou škálou možných situací, které mohou nastat od 1. 3. 2020, které ovšem nelze objektivně předvídat. Již jen fakt, že

„zákon sám sebe vypne“ bez ohledu na to, v jaké epidemiologické situaci se bude Česká republika, případně Evropská unie a celý svět nacházet, zcela podlamuje smysl, ale i legitimitu zákona jako celku a vyprazdňuje jeho deklarovaný účel.

32. K podpoře svých zde předestřených závěrů navrhovatelka odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/03, Pl. ÚS 16/93 a Pl. ÚS 2/08.

33. Navrhovatelka dále považuje napadenou úpravu § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona za neproporcionální. K tomu odkazuje na nálezy Pl. ÚS 39/01. Obsah této námitky je však v podstatě jen rozvedením námitky neurčitosti, neboť navrhovatelka nesouhlasí s tím, že rozsah omezení či zákazů, které napadená úprava umožňuje, v ní není nijak stanoven ani omezen, a tedy správním orgánům je poskytována moc nerespektující systém brzd a protivah jako podstatný znak právního státu. Navrhovatelka k tomu připomíná, že již při projednávání návrhu zákona někteří senátoři upozorňovali na nevhodnost zvolené regulace ke stanovenému cíli, a doslovně části jejich vystoupení vyjadřující jejich nesouhlas reprodukuje.

34. Navrhovatelka rovněž znovu vznáší námitku neústavnosti pandemického zákona v důsledku pochybení při zákonodárném procesu, jíž však toliko jinými slovy opakuje již výše řečené a zrekapitulované v části III.1.A) tohoto nálezu.

B) K vybraným vyšším horních hranic pokut za přestupky

35. Navrhovatelka poukazuje na to, že úprava správních trestů za přestupky v § 10 a § 11 pandemického zákona je značně benevolentní ke správním orgánům a podle řady senátorů i odborníků na správní právo trestní stanovuje až drakonické výše možných pokut. Ty dle navrhovatelky mohou být zcela zjevně nepřiměřené nebo za hranicí majetkové likvidace postihovaných. Dle navrhovatelky pandemický zákon ponechává v oblasti pokut za předmětné prohřešky zcela volný prostor správním orgánům, čímž umožňuje jejich libovůli. Určující prvky pro správní trestání i určitá výše pokut by měly alespoň rámcově být vytyčeny na zákonné úrovni, k čemuž se navrhovatelka dovolává nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

36. Za zcela zjevně nepřiměřenou považuje navrhovatelka samotnou výši pokut „v horním limitu“, a to i ve vztahu k případnému závadnému jednání. Nezdá se jí přitom, že by správní orgán nemohl uložit poměrně vysokou pokutu již za první, byť závažné porušení pandemického zákona. I když napadená ustanovení neobsahují „dolní limit“ ukládaných sankcí, schází dostatečná zákonná limitace pro postihující správní orgány, např. pro moderaci výše pokut.

III./3. Vyjádření dalších účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení, repliky navrhovatelky a doplnění návrhu ze dne 6. 12. 2021

37. Ústavní soud návrh dle § 69 zákona o Ústavním soudu rozeslal dalším účastníkům řízení a vedlejší účastnici řízení a vyzval je, aby se k němu vyjádřili.

A) Vyjádření Poslanecké sněmovny



38. Poslanecká sněmovna v souladu se zavedenou ústavní praxí ponechala posouzení souladu pandemického zákona s ústavním pořádkem na Ústavním soudu a toliko zrekapitulovala průběh zákonodárského procesu při předložení a projednání návrhu pandemického zákona Poslanecké sněmovně. Pandemický zákon byl publikován ve Sbírce zákonů dne 26. 2. 2021 pod č. 94/2021 Sb. Návrh byl předložen Poslanecké sněmovně vládou dne 15. 2. 2021 a téhož dne byl rozeslán jako sněmovní tisk č. 1158/0, v kterémžto znění ještě napadená ustanovení § 9 neobsahoval. Na základě žádosti vlády vyhlásil předseda Poslanecké sněmovny rozhodnutím č. 96 stav legislativní nouze a 15. 2. 2021 rozhodl o tom, že návrh bude projednán ve zkráceném jednání s vynecháním prvního čtení a přikázal jej výboru pro zdravotnictví, jenž jej projednal na schůzi dne 17. 2. 2021 a doporučil usnesením (tisk č. 1158/1) přerušit jeho projednávání do doby, než jej projednají zástupci všech politických stran.

39. Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 18. 2. 2021 a v rámci podrobné rozpravy bylo předneseno několik pozměňovacích návrhů rozeslaných poslancům jako sněmovní dokument č. 7543. Napadená ustanovení obsahoval komplexní pozměňovací návrh poslance Jana Hamáčka rozeslaný jako sněmovní dokument č. 7529 a v původním znění byla zařazena do § 8 návrhu. Pozměňovací návrh poslance Ivo Vondráka však obsahoval účinné znění § 8 pandemického zákona, v jehož důsledku se napadená ustanovení posunula do § 9 návrhu pandemického zákona. Jiný pozměňovací návrh modifikaci úpravy náhrady škody neobsahoval.

40. Třetí čtení se uskutečnilo rovněž dne 18. 2. 2021 a návrh byl ve znění komplexního pozměňovacího návrhu poslance Jana Hamáčka i dalších pozměňovacích návrhů schválen s tím, že pro něj hlasovalo 132 poslanců a poslankyň ze 167 přítomných a 25 hlasovalo proti němu. Dne 19. 2. 2021 postoupila Poslanecká sněmovna návrh zákona Senátu, který jej projednal na své 6. schůzi dne 24. 2. 2021 a vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňujícími návrhy. Poslanecká sněmovna na své 88. schůzi dne 26. 2. 2021 hlasovala o návrhu zákona s pozměňovacími návrhy Senátu a v tomto znění jej přijala. Prezident republiky pandemický zákon podepsal a stejného dne, kdy byl podepsán dalšími příslušnými ústavními činiteli, byl odeslán k publikaci ve Sbírce zákonů a vyhlášen v ní pod č. 94/2021.

41. Rozšíření návrhu ze dne 1. 8. 2021 komentovala ve svém vyjádření Poslanecká sněmovna prostřednictvím svého předsedy obdobně jako původní návrh, tedy rekapitulací zákonodárského procesu s tím, že napadená ustanovení § 2 pandemického zákona byla součástí již původního vládního návrhu zákona a v průběhu legislativního procesu nedoznala žádných změn a že právní úprava přestupků se v původním vládním návrhu zákona vyskytovala rovněž, avšak nikoliv ve členění přestupků s různými výšemi pokut pro podnikající fyzické a právnické osoby na jedné straně a pro ostatní fyzické osoby na druhé straně.

## B) Vyjádření Senátu

42. Obdobně postupoval ve svém vyjádření i Senát, který popsal průběh předložení a projednání návrhu pandemického zákona v Senátu. Návrh byl po postoupení

Poslaneckou sněmovnou přikázán usnesením organizačního výboru č. 44 jako senátní tisk č. 46 k projednání výboru pro zdravotnictví a ústavně-právnímu výboru a stanovil jim lhůtu do středy 24. 2. 2021 do 13:00 hodin. Dne 23. 2. 2021 organizační výbor usnesením č. 46 schválil návrh na doplnění pořadu 6. schůze Senátu v jeho 13. funkčním období, v níž byl také dne 24. 2. 2021 projednán. Oba výbory doporučily Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, a to výbor pro zdravotnictví usnesením č. 21 a ústavně-právní výbor usnesením č. 29. Hlasováním č. 3 na této schůzi nebyl přijat návrh senátora Ing. Jana Horníka, aby byl senátní tisk č. 46 z pořadu 6. schůze ve 13. funkčním období Senátu vyřazen, neboť pro něj hlasovalo jen 14 senátorů z přítomných 76.

43. Předseda vlády jejím jménem požádal Senát, aby návrh pandemického zákona byl projednán ve zkráceném jednání, proti čemuž se vyslovil místopředseda Senátu Jiří Růžička, podle nějž by se Senát neměl nechat vládou a Poslaneckou sněmovnou zatlačit do zkráceného jednání, aby bylo možno návrh i případné pozměňovací návrhy včas a slušně probrat. Senát o návrhu na projednání ve zkráceném jednání rozhodl pozitivně v hlasování č. 5, neboť pro něj hlasovalo 48 senátorů ze 76 přítomných. V průběhu rozpravy nebyl vznesen návrh na schválení návrhu pandemického zákona ve znění, v němž byl postoupen Senátu, a návrh poslance Jaroslava Doubravy na zamítnutí návrhu nebyl přijat. Po podrobné diskusi Senát usnesením č. 117 na základě hlasování č. 24 vrátil návrh pandemického zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy navrženými shodně výborem pro zdravotnictví a ústavně-právním výborem, z nichž se žádný netýkal úpravy náhrady škody, která tak zůstala v podobě pozměňovacích návrhů schválených Poslaneckou sněmovnou. Pro vrácení návrhu pandemického zákona Poslanecké sněmovně hlasovalo 58 senátorů a senátorek ze 70 přítomných a 7 bylo proti.

44. Senát dále uvedl, že při projednání návrhu zákona byla vedena obšírná diskuse zejména, co se týče potřeby a souladu s ústavními principy, a reprodukoval obsah podstatných vystoupení oponentů návrhu zákona (zejména senátorů Jaroslava Chalupského, Jaroslava Doubravy a Lukáše Wagenknechta), vyslovujících pochybnosti o samotné koncepci pandemického zákona, jakož i senátorů a senátorek, kteří v návrhu spatřovali nedostatky, avšak byli s určitou rezervovaností pro jeho přijetí, případně s určitými pozměňovacími návrhy (Jiří Čunek, Miloš Vystrčil, Martin Červíček, Miroslava Němcová). K rychlosti zákonodárského procesu měli výhrady zejména senátoři a senátorky Jan Hurník, Petr Štěpánek, Miluše Horská a Lukáš Wagenknecht. V diskusi o limitaci náhrady škody vystoupil především senátor Lukáš Wagenknecht, který navrhoval nahradit pojem škody pojmem újma.

45. K rozšíření návrhu ze dne 1. 8. 2021 Senát prostřednictvím svého předsedy k průběhu zákonodárského procesu odkázal na své vyjádření k původnímu návrhu. Nad rámec svého předchozího vyjádření pak k napadeným ustanovením, obsaženým v § 2, § 10 a § 11 pandemického zákona uvedl, že ústavně-právní výbor doporučoval vrátit návrh pandemického zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, které mimo jiné snižovaly horní hranici pokuty za přestupky dle pandemického zákona na polovinu a vypouštěly zvýšení sankce při opakovaném spáchání příslušných přestupků. Dále vyjádření Senátu obsahuje stručné shrnutí diskuse k předmětným ustanovením, k nimž se někteří senátoři vyjadřovali kriticky a nesouhlasili zejména s rozsahem povinností, které

pandemický zákon umožňuje uložit a s drakoničností pokut; na druhé straně jiní senátoři poukazovali na to, že pokuty, které pandemický zákon umožňuje uložit, jsou totožné s pokutami, jejichž uložení umožňuje zákon o ochraně veřejného zdraví. Ve vyjádření Senátu je dále zdůrazněno, že návrh ústavně-právního výboru ani pozměňovací návrhy týkající se ustanovení § 2 pandemického zákona nebyly Senátem akceptovány.

### C) Vyjádření vlády

46. Vláda ve svém vyjádření nejprve stručně popsala okolnosti předložení návrhu pandemického zákona Poslanecké sněmovně. Návrh předložilo Ministerstvo zdravotnictví vládě dne 15. 2. 2021 a byla mu udělena výjimka z provedení meziresortního připomínkového řízení, z provedení hodnocení dopadu regulace (RIA) a z projednání Legislativní radou vlády. Předkladatel s ohledem na potřebu přijetí zákona v co nejrychlejším čase navrhoval iniciaci zkráceného projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze podle § 99 jednacího řádu Poslanecké sněmovny a dle § 118 jednacího řádu Senátu. Dle stanoviska předsedkyně Legislativní rady vlády připojeného k návrhu byly podmínky pro tento zrychlený způsob projednání splněny, a to kvůli pandemii a potřebě ji efektivně řídit navrhovanými nástroji. Vláda návrh schválila dne 15. 2. 2021 usnesením č. 162, v jehož bodě IV. předseda vlády v pověření vládou požádal předsedy Poslanecké sněmovny a Senátu o projednání návrhu ve zkráceném jednání.

47. Vláda ve svém vyjádření dále zpochybnila argumenty navrhovatelky týkající se nedostatků zákonodárného procesu i režimu náhrady škody dle § 9 pandemického zákona. Nejprve se vláda vymezila proti navrhovatelkou tvrzenému nesplnění podmínek stavu legislativní nouze. S oporou o judikaturu Ústavního soudu uvedla, že vadu protiústavnosti nezakládá jakákoliv pochybnost o důvodnosti stavu legislativní nouze, ale až dotčení materiálního jádra demokratické parlamentní diskuse vzhledem k postojům samotných aktérů rozpravy, přičemž vyhlášení stavu legislativní nouze je vázáno na objektivní závažnou situaci žádající si bezprostřední reakci, Poslanecká sněmovna při něm disponuje širokou mírou uvážení, významná je široká míra konsensu a nejlépe disponovaným orgánem pro posouzení existence takové situace je vláda. Vláda již samotnou existenci pandemie považuje za legitimní důvod k projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze, což dle ní potvrdil i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/20 ze dne 8. 12. 2020 i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 3. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-139. Vláda taktéž poukázala na dřívější nálezy Ústavního soudu, v nichž bylo aprobeováno projednání zákonů ve lhůtě tří dnů v Poslanecké sněmovně a devíti dnů v Senátu.

48. K námitce, že důvodnost zkráceného projednání narušuje dříve předložený návrh obdobného zákona, vláda odkázala na závěr Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014, z něž dle jejího názoru plyne, že tato skutečnost neimplikuje protiústavnost stavu legislativní nouze.

49. Dle vlády byl dán i široký konsensus v Poslanecké sněmovně, neboť pro trvání stavu legislativní nouze před projednáním pořadu 86. schůze, na něž byl návrh pandemického zákona zařazen, se v hlasování č. 2 vyslovilo 148 ze 151 přítomných poslanců, a pro splnění podmínek projednání návrhu pandemického zákona ve stavu

legislativní nouze se v hlasování č. 9 vyslovilo 133 ze 167 přítomných poslanců. Šlo tedy o tak široký konsensus, který je ve smyslu judikatury Ústavního soudu dostatečný, neboť odpovídá tzv. kvalifikované většině nutné pro přijetí ústavního zákona.

50. Námitce navrhovatelky, že urychlené projednání v Senátu se uskutečnilo bez toho, aby o ně vláda potřebným způsobem požádala, vláda kontrovala sdělením, že dle stenozáznamu z prvního dne 6. schůze Senátu konané dne 24. 2. 2021 předseda Senátu RNDr. Miloš Vystrčil prohlásil, že předseda vlády svým dopisem ze dne 9. a 15. 2. 2021 požádal jménem vlády Senát o projednání senátních tisků č. 44, 46 a 47 ve zkráceném jednání dle § 118 jednacího řádu Senátu. O projednání senátního tisku č. 46 (tedy návrhu pandemického zákona) ve zkráceném jednání Senát hlasoval a schválil je kvorem 48 hlasů ze 76 přítomných. Dle § 118 odst. 3 jednacího řádu Senátu musí být návrh zákona projednáván ve zkráceném jednání zařazen na schůzi, která bude zahájena nejpozději do 10 dnů od postoupení návrhu zákona Senátu, a proto nebylo možné návrh projednat až na schůzi Senátu dne 17. 3. 2021, jak si to přála navrhovatelka.

51. Ohledně ústavněprávních požadavků na projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání dle jednacího řádu Senátu vláda dovozuje, že jsou shodné s požadavky kladenými na projednání návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou ve stavu legislativní nouze, které jsou v nynější věci dle vlády splněny.

52. Vláda se vymezila i proti námitce navrhovatelky, že nouzový stav, případně zákon o ochraně veřejného zdraví poskytovaly dostatečné nástroje pro zvládnutí epidemie. Nouzový stav by měl být vyhlášen jen na nezbytnou dobu a v době projednávání návrhu zákona nebylo možno předvídat, jak se Poslanecká sněmovna postaví k další žádosti o vyhlášení, resp. prodloužení nouzového stavu. Zákon o ochraně veřejného zdraví pak má pouze omezené možnosti, neboť nebyl konstruován na tak závažnou situaci.

53. Vláda rovněž poukázala na to, že návrh pandemického zákona byl ještě před jeho předložením Poslanecké sněmovně diskutován vládou se zástupci opozice, kteří se účastnili i projednávání návrhu zákona ve výborech obou komor Parlamentu a návrh byl schválen významnou („ústavní“) většinou – v Poslanecké sněmovně 132 hlasy ze 167 přítomných, v Senátu (s později přijatými pozměňovacími návrhy) 58 ze 70 přítomných a v Poslanecké sněmovně po vrácení Senátem s pozměňovacími návrhy 124 hlasy ze 156 přítomných. Dle vlády tak při projednání návrhu zákona jak v Poslanecké sněmovně, tak v Senátu, nebyla opozici upřena možnost uplatnění konkurenčních názorů, vedení racionálního diskursu či projednávání jejích pozměňovacích návrhů.

54. Ohledně námitek navrhovatelky proti režimu náhrady škody dle § 9 pandemického zákona vláda jako stěžejní argument s odkazem na judikaturu domácích soudů i Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) uvedla, že při vydávání mimořádných opatření musí stát plnit pozitivní závazky k ochraně nejdůležitějších základních práv, přičemž musí vyvažovat míru ochrany práva na život a práva na vlastnictví majetku. Dle judikatury ESLP přitom pozitivní závazek k ochraně života má přednost před ochranou vlastnického práva. Tento pozitivní závazek rovněž nemůže na stát klást nepřiměřené břemeno. Stát proto musí mít možnost v mimořádných situacích

stanovit odlišný režim náhrady škody od obecné úpravy obsažené v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“).

55. Vláda nesouhlasí se závěrem navrhovatelky o tom, že režim náhrady škody v takových případech měl vycházet z čl. 36 odst. 3 Listiny, neboť tento článek se týká náhrady škody vzniklé nezákonným postupem, zatímco napadená ustanovení § 9 pandemického zákona náhradou škody vzniklé v příčinné souvislosti se zákonným postupem moci výkonné. Režim náhrady škody dle § 9 pandemického zákona se přitom nijak nedotýká režimu náhrady škody za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný postup orgánů veřejné moci, v kterýchžto případech žádným způsobem rozsah náhrady neomezuje.

56. Omezení náhrady za zákonný postup orgánů veřejné moci při vydávání a provádění mimořádných opatření pak dle vlády neopravňuje k závěru, že byl snížen standard ochrany lidských práv, protože v případě mimořádných opatření musí stát dle principu proporcionality vyvažovat zásahy do různých konkurujících si lidskoprávních požadavků.

57. Vláda dále upozornila, že byť je součástí práva na vlastnictví majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě i ochrana legitimního očekávání nabytí majetku, dle judikatury ESLP to neznamená, že by se legitimní očekávání vztahovalo na jakýkoliv, byť hypotetický zisk, nadto čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě nepředpokládá náhradu v plné výši. Dle vlády přitom nelze jednoduše porovnat režim náhrady škody dle krizového zákona a dle pandemického zákona, neboť pandemický zákon řeší speciální a konkrétní situaci, zatímco krizový zákon se uplatní jako obecná úprava. Ten stojí i na odlišných předpokladech, neboť, obdobně jako některé jiné zákony (např. zákon č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené povinným očkováním), cílí na kompenzaci nepřiměřeného zatížení individuálních osob při realizaci určitého veřejného zájmu.

58. Vymezení konkrétních případů i podmínek náhrady z veřejných rozpočtů je přitom primárně záležitostí zákonodárce. Pandemický zákon zohledňuje specifčnost pandemie a vychází z toho, že stejný standard přijatý zákonodárcem v jiných parciálních případech nyní uplatnit nelze, neboť by to nepřiměřeným způsobem zatížilo veřejné rozpočty.

59. Vláda taktéž argumentuje proti uplatnitelnosti čl. 11 odst. 4 Listiny na režim náhrady škody dle pandemického zákona. Nejde o tak intenzivní zásahy do vlastnického práva, jak čl. 11 odst. 4 Listiny předpokládá, nýbrž toliko o regulaci výkonu vlastnického práva obdobně jako v případě regulace výkonu vlastnického práva ke střelným zbraním, k automobilům atd. Vláda k tomu připomíná i možnost obdobných omezení vlastnického práva mimořádnými opatřeními dle zákona o ochraně veřejného zdraví, který žádné ustanovení o náhradě škody neobsahuje.

60. Ustanovení § 9 pandemického zákona pak podle vlády nedestruuje podstatu vlastnického práva, nezasahuje do něj excesivním způsobem a nemůže mít ani rdousící efekt, neboť ve spojení s podpůrnými programy, dotacemi a podporami usiluje stát o to,

aby těm, kdo v důsledku pandemie a opatření na její zvládnání nemohou vykonávat ekonomickou činnost, byly uhrazeny fixní výdaje a náklady umožňující zachování právní a faktické existence, jakož i úhradu základních životních potřeb.

61. Dle vlády se rovněž navrhovatelka mylí v tom, že by stát nesl objektivní odpovědnost založenou na principu plné náhrady včetně ušlého zisku. Už tak problematické dokazování výše ušlého zisku je nyní ještě více zkomplikováno polemikami, do jaké míry se na nižším zisku podílí opatření státu na zmírnění epidemie a do jaké míry útlum ekonomické aktivity v důsledku obav z pandemie, a to až za hranice praktické nemožnosti.

62. Navrhovatelka dle vlády rovněž vykládá ústavní ochranu vlastnického práva tak, že pozitivním závazkem státu je zajistit podnikajícím subjektům setrvalý, nepřerušovaný a stále rostoucí zisk, což opomíjí skutečnost, že součástí práva podnikat je i riziko ztrát.

63. Konečně se vláda vyjádřila rovněž k navrhovatelkou tvrzenému zamítání všech žádostí o náhrady podaných v souvislosti s epidemií v období jara 2020 Ministerstvem vnitra. Dle vlády je pro režim náhrady klíčová povaha zásahu orgánu veřejné moci, jímž měla škoda vzniknout. Náhrada škody dle § 36 krizového zákona totiž následuje princip tzv. zvláštní oběti, a proto se vztahuje toliko na škodu vzniklou v důsledku krizových opatření majících individuální povahu a zaměřených vůči konkrétní osobě či osobám. V případě krizových opatření majících povahu právního předpisu *sui generis* postupovat dle § 36 krizového zákona nelze.

64. K rozšíření návrhu ze dne 1. 8. 2021 pak vláda připomněla s odkazem na důvodovou zprávu k pandemickému zákonu důvody přijetí odlišné úpravy od zákona o ochraně veřejného zdraví, omezené časové působnosti a sazeb pokut za přestupky. Potřebu přijetí zvláštního zákona vláda zdůvodňuje tím, že zákon o ochraně veřejného zdraví nenabízí veškeré potřebné mechanismy zvládnání pandemické krize a u některých z opatření, která obsahuje, vznikaly pochybnosti o jejich zákonitosti, byla-li přijímána s celostátní působností; taktéž nebyl dostatečně upraven postup jejich přijímání. Dočasnost byla zdůvodněna potřebou promptní reakce na recentní vývoj pandemie, přičemž aktuální vědecké poznatky k jejímu zvládnání nemusí být použitelné i do budoucna pro jiné obdobné krize. Maximální sazba pokut pak má odrážet potřebu dostatečného plnění preventivní i represivní funkce při zohlednění různé ekonomické síly subjektů, na které může tato povinnost dopadnout.

65. Vláda se dále detailně vyjádřila k argumentům navrhovatelky o protiústavnosti napadených ustanovení § 2 pandemického zákona. Má za to, že pravomoc Ministerstva zdravotnictví a dalších orgánů ochrany veřejného zdraví je v § 2 odst. 1 pandemického zákona stanovena dostatečně, stejně jako je dostatečně konkrétně stanovena i osobní a věcná působnost. Vláda připomíná, že zákon je obecným právním předpisem a že v případě krizí, jako je ta současná pandemická, je nutnost obecnosti regulace zvýšena požadavkem na pružnou reakci dle konkrétní potřeby. Představa navrhovatelky o konkrétnosti regulace je dle vlády absurdní, neboť by zákonodárce musel myslet na každý myslitelný detail a životní situaci, což je v legislativní praxi nemožné. Analogii vláda

spatřuje ve vztahu mezi zákonem a podzákoným prováděcím předpisem, přičemž mimořádná opatření jako opatření obecné povahy se do jisté míry právnímu předpisu podobají. Dle vlády je základní rámec, tvořený definicí oblasti a předmětu omezujících opatření, pandemickým zákonem dán, a to podrobněji oproti předchozímu stavu, v němž bylo možno se opřít toliko o § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví.

66. Vláda má dále za to, že v ryze odborné oblasti nelze stanovovat ultra-taxativní podmínky, neboť tvůrce mimořádných opatření musí mít vzhledem k volatilitě a nepřehlednosti situace možnost reagovat na vývoj těmi aktuálně nejvhodnějšími nástroji, přičemž přílišné svázání taxativním výčtem by vedlo k nežádoucí absenci ochrany veřejného zdraví a zdraví jednotlivců. Ustanovení § 2 pandemického zákona dle vlády nepostrádá vymezení typových omezení a umožňuje, aby orgán ochrany veřejného zdraví na základě aktuálního stavu a dostupných dat přijaly na základě své odborné expertizy na nutnou dobu potřebná opatření, která jsou průběžně vyhodnocována.

67. Podrobně se vláda věnuje navrhovatelčině tvrzení o prokázání nefunkčnosti úpravy pandemického zákona v aplikační praxi, což lze demonstrovat na počtu rozhodnutí vydaných ve správním soudnictví rušících mimořádná opatření. Vláda se vyjadřuje k jednotlivým judikátům zmíněným navrhovatelkou a jednotlivě je komentuje se závěrem, že problémem bylo nejčastěji nedostatečné odůvodnění, různé procesní vady či překročení věcné působnosti, ovšem nikdy aplikační libovůle umožněná nevhodnou úpravou pandemického zákona, jak tvrdí navrhovatelka.

68. Vláda současně poukázala na to, že sám pandemický zákon obsahuje řadu garancí a omezujících institutů. Jde např. o povinnost nařizovat mimořádná opatření toliko v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu dle § 3 odst. 1 pandemického zákona, povinnost v odůvodnění zohlednit aktuální analýzu epidemiologické situace, konkrétní míru rizika spojeného s vymezenými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv jednotlivců dle § 3 odst. 2 pandemického zákona, jakož i kontrolní mechanismy spočívající např. v povinném předchozím souhlasu vlády s opatřením dle § 3 odst. 3 pandemického zákona či informační povinnost vůči Poslanecké sněmovně dle § 3 odst. 7 pandemického zákona, jakož i povinnost informovat veřejnost dle § 5 odst. 1 pandemického zákona. Zdůraznila současně, že opatření vydávaná na základě pandemického zákona jsou přezkoumatelná ve správním soudnictví.

69. K napadeným ustanovením § 10 a § 11 pandemického zákona vláda předeslala, že navrhovatelka zcela opomíjí existenci zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), který upravuje i hmotněprávní část společnou pro všechny případy správního trestání. V části druhé hlavy VII. přestupkového zákona jsou komplexně upraveny správní tresty a kritéria pro jejich ukládání, přičemž tato kritéria jsou stanovena jen demonstrativním výčtem, doplňovaným i dalšími zásadami správního trestání, jimiž jsou správní orgány dle judikatury Nejvyššího správního soudu i ESLP vázány. Nejvyšší pokuta, jejíž uložení pandemický zákon umožňuje, představuje částku 3 000 000 Kč, která se sice může jevit jako přísná, avšak vztahuje se jen na ta typově nejzávažnější protiprávní jednání jako je porušení omezení činnosti obchodní nebo výrobní provozovny a ani zvýšení horní hranice

v případě recidivy není dle vlády nepřiměřené. Vláda vyzdvihla, že napadená úprava reflektuje mimořádný veřejný zájem na dodržování protiepidemických opatření.

70. Tato úprava také odpovídá rozpětí sazby pokuty za obdobný přestupek dle § 92n odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ve veřejného zdraví, avšak v porovnání s tímto zákonem pandemický zákon diferencuje mezi jednotlivými kategoriemi přestupců a nepodnikající fyzické osoby postihuje mírněji. Rozsah následku za přestupky dle pandemického zákona navíc musí být individualizován dle kritérií stanovených v § 37 a násl. přestupkového zákona tak, aby reflektoval okolnosti konkrétního přestupku (např. počet potenciálně ohrožených osob).

71. Dle vlády napadená úprava horních hranic sazeb pokut ani nevyvolává nebezpečí majetkové likvidace postihovaných, neboť pandemický zákon nezakotvuje dolní hranice sazeb pokut. Napadená úprava tak umožňuje uložení i velmi nízké pokuty, navíc může být uložen i jiný, mírnější správní trest. Individuální pochybení při aplikaci tohoto zákona tak nelze vyloučit, avšak správní orgán je vázán povinností individualizovat trest s přihlédnutím ke všem relevantním okolnostem, nadto je tento trest ukládán ve správním řízení oplývajícím zárukami spravedlivého procesu včetně soudního přezkumu. Vláda poukázala i na moderační oprávnění soudu podle § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „soudní řád správní“).

72. Vláda rovněž připomněla, že obdobně vysoké horní hranice sazeb pokut obsahují i jiné právní předpisy zejména jde-li o problematiku ochrany života a zdraví, např. dle zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, lze uložit pokutu až ve výši 10 000 000 Kč, stejně je tomu i u ochrany jiných veřejných statků, např. zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje uložení pokuty ve výši až 1 000 000 Kč, zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, ve výši až 4 000 000 Kč. Označení napadených horních hranic sazeb pokut za drakonické tak dle vlády není v porovnání s jinými právními předpisy na místě.

73. Dále vláda upozornila, s odkazem na jeho judikaturu, že Ústavní soud ponechává úpravu sankcionování trestných činů a přestupků na zákonodárci a že dosud nikdy horní hranici sazby pokuty za přestupek nezrušil. Napadené horní hranice přitom *a priori* nelze označit za likvidační ani za mající „rdousící efekt“, což by judikatura Ústavního soudu nepřipouštěla, neboť takový důsledek by mohla mít až pokuta uložená v konkrétním případě, čemuž však brání povinnost individualizace ukládané správní sankce mimo jiné i s ohledem na majetkové poměry pachatele přestupku.

#### D) Repliky navrhovatelky

74. Navrhovatelka využila k výzvě Ústavního soudu práva repliky. K vyjádřením Poslanecké sněmovny a Senátu uvedla, že již při projednávání návrhu pandemického zákona v Senátu byly vyslovovány z řad senátorů námitky protiústavnosti jak z hlediska zákonodárského procesu, tak režimu náhrady škody. Někteří senátoři s rychlostí projednávání návrhu projeví výslovný nesouhlas. Od předložení návrhu pandemického zákona do jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů uplynulo pouze 11 dní, což je mimořádně



krátká doba, aniž by Poslanecká sněmovna uvedla důvody takového postupu. Překotnost projednání návrhu zákona, která je z vyjádření obou komor Parlamentu zřejmá, nemůže být dle názoru navrhovatelky zhojena případnou shodou politické reprezentace nad výslednou podobou zákona.

75. Na vyjádření vlády navrhovatelka reagovala nejprve zopakováním své teze, že nekvalitnost pandemického zákona a jeho protiústavnost je dána především liknavostí vlády s včasným předložením kvalitního návrhu zákona, ačkoliv epidemie trvala v době předložení návrhu pandemického zákona již skoro rok a v květnu 2020 byl Poslanecké sněmovně předložen obdobný návrh zákona.

76. K projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze pak navrhovatelka upřesnila, že nenapadala formální stránku rozhodnutí o projednání předmětného návrhu v tomto stavu, ale absenci materiálních důvodů pro něj. Sama vláda uvedla, že cílem bylo nastavení předvídatelných mechanismů za situace, kdy občané České republiky dlouhodobě čelí pandemii. Nešlo tedy o žádnou okamžitou reakci na nově vzniklou situaci. Odkaz vlády na nálezný sp. zn. Pl. ÚS 21/20 je dle navrhovatelky nepřipadný, neboť v něm žádné výhrady proti legislativnímu procesu nebyly vzneseny, a je tedy neprůkazné, že by Ústavní soud již samotnou existenci pandemie považoval za dostatečný důvod pro stav legislativní nouze *per se*. Navrhovatelka dále několikrát zopakovala v různých obměnách svou stěžejní myšlenku, že důvodnost stavu legislativní nouze je vyloučena předložením obdobného návrhu zákona více než rok před předložením návrhu pandemického zákona. Navrhovatelka dále popírá, že by široká shoda, která se dle vlády projevila při hlasování, byla výsledkem racionálního konsenzu a dostatečné možnosti uplatnit oponentní názory, ale právě časového tlaku při projednávání návrhu zákona. Řada zákonodárců přistupovala k hlasování jako k nutnosti, ale s podobou zákona nebyli spokojeni.

77. Argumentaci vlády ve prospěch souladu režimu náhrady škody dle § 9 pandemického zákona s ústavním pořádkem navrhovatelka komentuje tak, že jde o projev nepochopení podstaty odpovědnosti státu při výkonu veřejné moci a jejích ústavněprávních garancí. Navrhovatelka namítala rozpor s požadavky stanovenými na ústavní úrovni pro odpovědnost státu při výkonu veřejné moci, tj. je-li škoda způsobena vrchnostenským jednáním státu. Tuto odpovědnost ani její rozsah nemůže zákonodárci nijak snížit. Odkazovala-li vláda na to, že čl. 36 odst. 3 Listiny se vztahuje na odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem, pak opomíjela, že odkaz na toto ustanovení navrhovatelka učinila jen pro výklad pojmu „škoda“, který nelze přizpůsobovat podstatě odpovědnostního nároku. Dle navrhovatelky je rozhodné, že došlo ke zmenšení majetku poškozeného, k němuž by bez zásahu veřejné moci do jinak běžného standardu výkonu jeho práv nenastal. Relevantní pro rozsah náhrady tak dle navrhovatelky není ani to, že pandemický zákon má povahu zvláštního zákona, ani to, že okruh poškozených je zde podstatně větší, ani to, jaký je dopad na veřejné rozpočty. Je to dle navrhovatelky totiž právě veřejná moc, kdo o počtu zasažených osob a délce trvání zásahů způsobených jim mimořádnými opatřeními rozhoduje.

78. Navrhovatelka se dále vymezuje proti argumentu vlády vyvažováním konkurujících si zájmů. Dle navrhovatelky to nemůže znamenat, že by každý zásah do

vlastnického práva musel v testu proporcionality obstát, stojí-li proti němu konkurující zájem. Navrhovatelka rovněž nesouhlasí s výkladem § 36 odst. 1 a 2 krizového zákona, neboť dle jejího názoru odst. 2 nestanovuje rozsah náhrady, ale způsob určení výše jedné ze samostatných složek škody dle odst. 1. Navrhovatelka taktéž polemizuje s neaplikovatelností čl. 11 odst. 4 Listiny, které se dovolává vláda. Dle navrhovatelky je zcela zřejmé, že o nucené omezení vlastnického práva v případě mimořádných opatření při zvládnání epidemie jde. V případě věcí určených k podnikatelským účelům je zasahováno do práva věci užívat a požívat. Podstatou takových věcí je užití třetími osobami. Navrhovatelka to demonstruje na příkladu vlastníka fitness centra, u nějž dle jejího názoru nelze tvrdit, že není omezen ve svém vlastnickém právu k cvičebním strojům, protože je sám může využívat, neboť tyto cvičební stroje má pro zákazníky.

79. Složitost dokazování ušlého zisku, na něž poukázala vláda, dle navrhovatelky není relevantní, a to obzvlášť za situace, v níž je podstata daného nároku zakotvena již na ústavní úrovni jako odpovědnost za škodu způsobenou výkonem veřejné moci. Taktéž navrhovatelka popírá, že by veřejná moc mohla plnit své pozitivní závazky při katastrofách a jiných ohroženích způsobem, který spočívá v působení škody jednotlivcům bez možnosti její náhrady. Jednotlivci nejsou povinni snášet břemeno spjaté s pozitivním závazkem státu v oblasti ochrany veřejného zdraví. Navrhovatelka nepopírá možnost státu při ochraně veřejného zdraví do užívání majetku zasáhnout, ale protiústavnost spatřuje ve vyloučení plné kompenzace. Odkaz vlády na judikaturu ESLP ohledně spravedlivé rovnováhy navrhovatelka považuje za nesprávný, neboť nešlo o náhradu škody vzniklé v důsledku mimořádných opatření státu, ale o škodu přímo vzniklou v důsledku přírodní katastrofy.

80. Navrhovatelka se také ohrazuje proti tvrzení vlády o tom, že konstruuje povinnost státu zajistit podnikatelům trvalý zisk a že popírá, že riziko ztráty je součástí práva podnikat. Nic takového navrhovatelka neuvedla, poukázala pouze na to, že i v případě omezení práva podnikat dle čl. 26 Listiny musí být šetřeno jeho podstaty a smyslu. Navrhovatelka rovněž zopakovala některé své původní argumenty ohledně snížení náhrady škody o poskytnuté dotace, podpory a návratné finanční výpomoci.

81. Ústavní soud vyzval navrhovatelku k replice rovněž k vyjádřením ostatních účastníků řízení k jejímu rozšíření návrhu ze dne 1. 8. 2021. Navrhovatelka tohoto svého práva využila a v replice předně uvedla, že pandemický zákon v napadených částech neodpovídá deklarovanému účelu a neodstraňuje identifikované nedostatky v právní úpravě zákona o ochraně veřejného zdraví z hlediska požadavků určitosti, přesnosti a předvídatelnosti právní úpravy ohledně opatření ke zvládnání pandemie. V případě napadených výší pokut za vybrané přestupky je pak dle navrhovatelky situace natolik specifická, že obecná kritéria dle přestupkového zákona nepostačují. Nejsou-li přímo v pandemickém zákoně uvedena kritéria posuzování závažnosti činu, nelze zabránit svévoli správních orgánů při ukládání pokut.

82. Dle navrhovatelky jsou napadená ustanovení § 2 odst. 1 pandemického zákona problematická z toho důvodu, že nestanovují dostatečně určitá kritéria omezení základních lidských práv a svobod. Navrhovatelka nepléduje pro taxativní či kazuistickou úpravu, má však za to, že při tak zásadním dopadu, jaký má pandemický zákon, musí být

jednoznačně stanoveny limity, v nichž může k omezování ústavně zaručených základních práv a svobod docházet. Z tohoto nedostatku plyne i nedodržení principu proporcionality, neboť při absenci bližších kritérií omezení není možno tento princip naplnit. Zejména dle navrhovatelky § 2 odst. 1 pandemického zákona postrádá konkretizaci rozsahu šíření či míry rizika k jednotlivým druhům opatření, takže vlastně věcná působnost pandemického zákona umožňuje veřejné správě omezovat základní lidská práva a svobody bez návaznosti na epidemickou situaci, čili i tehdy, když již bylo nebezpečí potlačeno. Navrhovatelka dále považuje za zásadní problém, že pandemický zákon nezakládá věcnou působnost správních orgánů podmíněným způsobem tak, aby ty mohly svých pravomocí užívat jedině tehdy, kdy je to nezbytně nutné a v rozsahu, který by odpovídal identifikované naléhavé potřebě.

83. Další podstatnou část repliky navrhovatelky představuje polemika s vyjádřením vlády k jednotlivým soudním rozhodnutím, které navrhovatelka uvedla jako příklady vadné aplikace pandemického zákona a které vláda považuje za zavádějící a argumentačně nekorektní.

84. Co se týče napadených horních hranic některých pokut, ve své replice navrhovatelka argumentaci vlády neuznala a odkázala na rozšíření návrhu. Vládou namítanou existenci obecné úpravy odpovědnosti za přestupky navrhovatelka nepovažuje za dostatečnou pro naplnění požadavku předvídatelnosti právní úpravy. Úprava pokut ukládaných dle pandemického zákona za v něm obsažené přestupky je dle navrhovatelky příliš široká, neboť je navázána jen na obecné a dle navrhovatelky neurčité vymezení pravomocí dle § 2 odst. 1 pandemického zákona, avšak již nijak nezohledňuje, jaké konkrétní opatření bylo na jeho základě v jednotlivém případě přijato. Specifikum zde přitom představuje i to, že tato opatření stanovují povinnosti, které často zakazují činnosti, které by za normálních okolností neměly žádné znaky delikventního jednání.

85. Jelikož ani v samotných opatřeních přijímaných na základě pandemického zákona není zpravidla uvedeno, podle kterého konkrétního písmene § 2 odst. 1 pandemického zákona jsou vydávána, je pro adresáty přestupkové úpravy pandemického zákona nepředvídatelné, jakou skutkovou podstatu přestupku vlastně svým protiprávním jednáním naplňují. Jednotlivé přestupky pak nerozlišují své skutkové podstaty dle typové závažnosti jednání a závažností následků s ním spjatých, čímž schází zákonný podklad pro stanovení povahy a závažnosti přestupku. Nestanovení dolní hranice sazby pokuty pak dle navrhovatelky neřeší namítanou drakoničnost horní hranice, a naopak vytváří ještě další deficit napadené úpravy spočívající v přílišném rozpětí sazby. Srovnání se sazbami za jiné přestupky neobstojí, neboť ve vládou uváděných případech jde o jednání ze své podstaty materiálně nežádoucí a společensky neakceptovatelná, s typicky nežádoucími následky, ohrožující veřejné statky i za standardních okolností. Navrhovatelka rovněž nesouhlasí s tím, že je věcí zákonodárce, jak trestní politiku nastaví, protože ústavněprávní limity pro zákonodárnou moc v této oblasti představují principy diferenciacie a přiměřenosti sankcí.

86. Navrhovatelka rovněž upozorňuje, že přestupky dle pandemického zákona mají umožňovat postih pouze méně společensky škodlivých jednání, neboť závažnější případy

již naplňují znaky ohrožovacích trestných činů. Přes tuto skutečnost jsou horní hranice sazeb pokut nepřiměřeně vysoké.

#### IV. Zákonodárny proces a posouzení jeho ústavní konformity

87. Ústavní soud se nejprve zabýval napadeným zákonem z hlediska ústavní konformity zákonodárneho procesu, neboť zavdával-li by tento proces důvodu k derogaci, zrušil by Ústavní soud pandemický zákon jako celek a problematika náhrady škody by tím pozbyla aktuálnosti.

##### IV./1. Obecná východiska

88. Ve své rozhodovací činnosti v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů dle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu při výkonu pravomoci rušit zákony nebo jejich jednotlivá ustanovení dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy vychází Ústavní soud při posuzování vad legislativního procesu z toho, že byť i taková vada může založit protiústavnost napadeného zákona, musí jít o porušení podstatných pravidel zákonodárneho procesu a současně musí takové pochybení dosahovat ústavněprávních rozměrů [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 6/21 ze dne 22. 6. 2021]. Ústavněprávní význam má v této souvislosti především ochrana volné politické soutěže a ochrana menšin, zde především parlamentní opozice [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 87/20 ze dne 18. 5. 2021 (232/2021 Sb.)]. V případech formálních porušení pravidel zákonodárneho procesu tak Ústavní soud vychází z hlediska principu přiměřenosti z priority ochrany principů demokratického právního státu, zejména s přihlédnutím k ochraně oprávněných zájmů jednotlivců, právní jistoty, předvídatelnosti práva a legitimního očekávání, před derogací [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.)], zejména lze-li očekávat, že po derogaci by byl přijat stejný zákon, toliko legislativně perfektním procesem [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.)].

89. Protiústavnost zákona spočívající v porušení pravidel zákonodárneho procesu však ani při zvláštních postupech (např. komplexní pozměňovací návrhy, projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze, sloučení rozpravy k více návrhům zákonů) není založena, jestliže nebylo znemožněno podrobit zákon skutečnému posouzení a projednání za účasti parlamentní menšiny, odnímající jí plnohodnotnou možnost vyjádřit svá stanoviska a podrobit je reálné diskusi [nález sp. zn. Pl. ÚS 30/16 ze dne 7. 4. 2020 (254/2020 Sb.)], přičemž vada legislativního procesu mající již charakter protiústavnosti může být dána až kumulací více dílčích pochybení; naopak nedostatek jedné fáze zákonodárneho procesu může být zhojen v jiné fázi [nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)].

90. Za postup ústící v protiústavnost zákona tak Ústavní soud např. v minulosti nepovažoval porušení jednacního řádu Poslanecké sněmovny spočívající v ukončení rozpravy ve třetím čtení, ačkoliv do ní ještě byli přihlášení další poslanci, jestliže by zrušení zákona bylo v rozporu s principem právní jistoty a zásadou ochrany ústavnosti [nález sp. zn. Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. 12. 2017 (N 227/87 SbNU 597; 8/2018 Sb.)], neprovedení hlasování v Poslanecké sněmovně o návrhu zákona vráceného Senátem na

další schůzi dle § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny [nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.)] či uplatnění komplexního pozměňovacího návrhu majícího dostatečně úzkou vazbu na původní návrh zákona [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.); usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/09 ze dne 24. 1. 2012; či nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.)].

91. Ohledně stavu legislativní nouze Ústavní soud vychází z toho, že nesmí jít o běžný nástroj omezení zákonodárné procedury parlamentní většinou, zejména nesouhlasí-li s tímto způsobem projednání parlamentní menšina, neboť projednání návrhu zákona za kvalifikované účasti jak příslušníků parlamentní většiny, tak parlamentní menšiny, zajišťuje v demokratickém právním státě řádné plnění funkcí parlamentu obecně i parlamentní menšiny zvláště, zejména kontrolní funkce parlamentní menšiny a legitimizace politických rozhodnutí vtělených do zákona. Jednou z komponent kvalifikované účasti poslanců a senátorů na zákonodárném procesu zajištěné možnosti seznámit se s návrhem zákona, zaujmout k němu stanovisko a prodiskutovat jej je i dostatečný časový prostor, v němž se tak děje; jde tedy o výjimku z pravidla, pro niž musí být v konkrétním případě vždy dán dostatečně závažný důvod převažující nad zájmem na projednání návrhu zákona standardním způsobem [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.)].

92. Stav legislativní nouze upravený v jednacím řádu Poslanecké sněmovny již v minulosti Ústavní soud označil za existující *praeter constitutionem*, neboť na úrovni ústavního pořádku zakotvuje výslovně zkrácené projednání vládního návrhu zákona čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti, proto pro stav legislativní nouze musí především vždy existovat významný důvod blížící se důvodům pro postup dle čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti, mající potenciál citelně ohrozit základní ústavně zaručená práva jednotlivců či způsobit značné hospodářské škody státu [kterýžto pojem však není totožný s pojmem škody dle soukromoprávních předpisů, ale je třeba jej vnímat v širších politických konsekvencích – viz nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.)], který se musí vymykat běžnému průběhu politických procesů (a)nebo musí existovat široká shoda Parlamentu srovnatelná s ústavní většinou na tom, že stav legislativní nouze je nutný [nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.)].

93. Ústavní soud taktéž již dříve připustil, že důvodem pro stav legislativní nouze nemusí být vždy toliko přírodní katastrofa či srovnatelná nepředvídatelná událost, ale může se jednat i o i jiné mimořádné vybočení z běžného průběhu politických procesů, které přináší riziko shora uvedených kvalifikovaných újem. Stav legislativní nouze tak Ústavní soud v minulosti nepovažoval za důvod protiústavnosti zákona v něm přijatého např. tehdy, jestliže vznikla časová tíseň v důsledku pochybení vlády při přípravě zákona reagujícího na derogaci zákona ve věci platu soudců Ústavním soudem s odloženou účinností, a vyvstalo riziko, že do účinků derogace nestihne Parlament přijmout nový zákon, a tedy řešení platů soudců by se ocitlo v legislativním vakuu, pročež byl návrh nového zákona projednán ve stavu legislativní nouze [nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.)].

## IV./2. Přijetí pandemického zákona

94. Průběh legislativního procesu při přijímání pandemického zákona byl v relevantních bodech dostatečně popsán v částech III./1. a III./2. tohoto nálezu, a tedy netřeba jej rekapitulovat i na tomto místě. Dominantním prvkem argumentace navrhovatelky z hlediska vad zákonodárského procesu je přijetí pandemického zákona ve zkráceném jednání ve stavu legislativní nouze v Poslanecké sněmovně a ve zkráceném jednání v Senátu (dále pro stručnost oba procesy společně jen „zkrácené projednání“), neboť jiných pochybení než spojených právě s tímto mimořádným režimem zákonodárského procesu se navrhovatelka ve vztahu ke způsobu přijetí pandemického zákona nedovolává a žádná taková jiná možná pochybení z jejího návrhu ani z dalších písemností obsažených ve spise nevyplývají.

95. Vycházejí ze svých shora nastíněných judikатурních východisek, při posuzování ústavní konformity legislativního procesu přijetí pandemického zákona si tak Ústavní soud musel zodpovědět následující otázky: za prvé, zda v tomto procesu došlo k procedurálním pochybením; za druhé, zda existoval legitimní důvod pro zkrácené projednání návrhu pandemického zákona, převáživší nad potřebou zachovat řádný legislativní proces; za třetí, zda při projednávání návrhu pandemického zákona byla dostatečně zajištěna parlamentní diskuse a ochrana parlamentní menšiny; za čtvrté, zda případně vady zjištěné v předchozích krocích jednotlivě či kumulativně dosahují ústavněprávní roviny, včetně toho, zda a jak byly případně zhojeny či zmírněny v jiných fázích legislativního procesu.

## A) Zda došlo k procedurálním pochybením v zákonodárném procesu

96. Ve svém původním návrhu navrhovatelka zpochybnila mimo jiné to, že pro zkrácené projednání návrhu pandemického zákona chyběly příslušné návrhy dle § 99 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny a dle § 118 odst. 1 jednacího řádu Senátu. Jak však plyne z vyjádření ostatních účastníků řízení v části III./3. tohoto nálezu, předsedové obou komor Parlamentu potvrdili, že příslušné žádosti vlády podány byly. To ostatně ve své replice nepopřela ani navrhovatelka, která se dále zaměřila jen na polemiku s důvodností zkráceného projednání a Ústavní soud tak nemá důvodu o správnosti této informace pochybovat. Jelikož, jak konstatováno výše, jiné důvody pochybovat o dodržení procedurálních pravidel v souvislosti s přijetím pandemického zákona nevznikly, odpovídá na první otázku Ústavní soud záporně.

## B) Zda zde byl legitimní důvod pro zkrácené projednání

97. Těžiště polemiky navrhovatelky s pandemickým zákonem co do roviny zákonodárského procesu spočívalo právě v námitce, že pro jeho zkrácené projednání neexistoval žádný legitimní důvod. Vláda ve svém vyjádření naproti tomu uvedla, že tímto důvodem byla sama o sobě pandemie. Ústavní soud se ztotožňuje s dílčí výhradou navrhovatelky, že samotná existence této pandemie *eo ipso* důvodem pro zkrácené projednání být nemůže.

98. Ani v případě déletrvajících či vleklých krizí nelze totiž rezignovat na vážení proti sobě stojících ústavním pořádkem chráněných zájmů na akceschopnosti zákonodárné moci a na dostatečnou ochranu parlamentní diskuse a parlamentní menšiny a slepě vychýlit rovnováhu ve prospěch prvního zmíněného zájmu a nevyvratitelně presumovat, že mezi potřebou účinně, tedy v tomto ohledu především rychle, reagovat na danou krizi a zkráceným projednáním je příčinná souvislost.

99. Právě tento kauzální nexus je primárním požadavkem legitimacy důvodu pro přijetí zákona ve zkráceném projednání. Stejně snadno, jako si lze představit, že i za normálních okolností nepostižených žádnou akutní krizí může být dán legitimní důvod pro zkrácené projednání návrhu zákona, si lze totiž představit, že i v období dlouhodobé krize budou návrhy zákonů, jejichž řádným projednáním nebude nijak řešení této krize dotčeno. Tento kauzální nexus je však podmínkou nutnou, nikoliv postačující. Je-li dán, musí být dále posouzeno, zda je zde konkrétní a v době předložení návrhu zákona aktuální legitimní důvod pro zkrácené projednání a zda je tento důvod natolik silný, aby v ústavně přípustném rozsahu omezil parlamentní diskusi a zejména ochranu reálné účasti parlamentní menšiny v ní.

100. Požadavek na konkrétnost a aktuálnost důvodu pro zkrácené projednání předloženého návrhu zákona rovněž vyvrací tezi, že legitimní důvod pro zkrácené projednání nemůže být nikdy dán, jestliže již v minulosti byl stejný či obdobný návrh zákona předložen, ale ještě nebyl zařazen na pořad schůze Poslanecké sněmovny. Potřeba zkráceného projednání takového návrhu zákona totiž může vyvstat až později s během času, o čemž svědčí mimo jiné právě i nynější věc.

101. Jelikož hlavním účelem pandemického zákona je poskytnout právní rámec mimořádným opatřením pro boj s pandemií, což ani navrhovatelka nezpochybňuje, podmínka příčinné souvislosti mezi návrhem zákona a řešením krize je dána. Co se týče legitimního důvodu k jeho zkrácenému projednání, pak sice nestačí samo o sobě konstatování existence této pandemie, ale i *in concreto* má Ústavní soud za to, že tento legitimní důvod je dán.

102. Ústavnímu soudu je totiž z úřední činnosti známo (srov. přehledně zejména část II. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/21 ze dne 18. 5. 2021), že situace, v níž se nacházely moci výkonná a zákonodárná v době projednávání pandemického zákona, byla z hlediska právního rámce řízení boje proti pandemii značně komplikovaná tím, že tento rámec byl podmíněn především trváním nouzového stavu, který pro nesouhlas Poslanecké sněmovny s jeho dalším prodloužením měl skončit dnem 15. 2. 2021, avšak vlada usnesením č. 125 ze dne 14. 2. 2021 č. 59/2021 Sb. vyhlásila od tohoto data nový nouzový stav, načež Poslanecká sněmovna usnesením č. 1530 ze dne 18. 2. 2021 Sb., o zrušení nouzového stavu, zrušila nouzový stav k datu účinnosti pandemického zákona, nejpozději k 27. 2. 2021.

103. Je tedy zřejmé, že již v době předložení návrhu pandemického zákona vládou bylo další trvání nouzového stavu jako podkladu právního rámce boje proti pandemii značně pochybné, a i Poslanecká sněmovna většinou představovanou parlamentní opozicí trvala na tom, že tento právní rámec nelze do budoucna využívat a že je třeba zvolit jiné

řešení, reprezentované právě pandemickým zákonem. Reálně tak hrozilo, že při urychleném nepříjetí pandemického zákona by se veřejná moc přinejmenším dočasně ocitla bez účinného právního rámce řízení boje s pandemií, který by jí umožňoval přijímat k tomu potřebná mimořádná opatření.

104. Jak přitom vyplývá již z judikatury Ústavního soudu přibližné výše sub 93., konkrétní a bezprostřední důvod ke zkrácenému projednání návrhu zákona nemusí být vždy bezprostředně založen živelní katastrofou nebo obdobnou nepředvídatelnou událostí, ale též i jinými mimořádnými vybočeními z běžných politických procesů, včetně těch, která jsou důsledkem určité liknavosti nebo nesprávného postupu vlády či jiného orgánu veřejné moci. K tomu však nutno dodat, že tento závěr platí jen tehdy, jsou-li jinak splněny všechny parametry ústavní konformity zkráceného projednání návrhu zákona.

105. V hrozícím právním vakuu pravomoci vydávat mimořádná opatření potřebná k účinnému řízení boje s pandemií spatřuje Ústavní soud legitimní důvod pro zkrácené projednání návrhu pandemického zákona.

106. Není ostatně úkolem Ústavního soudu hodnotit politickou strategii vlády ani parlamentní opozice při boji s pandemií, tedy zda je vhodnější režim mimořádných opatření umožněných vyhlášeným nouzovým stavem dle ústavního zákona o bezpečnosti či režim mimořádných opatření na základě zvláštního k tomu určeného zákona, neboť tato otázka má převážně politickou povahu. Ústavněprávní relevanci má však skutečnost, že zkrácené projednání pandemického zákona bylo důsledkem síly hlasů většinové parlamentní opozice, která nepřipouštěla prodloužení nouzového stavu. Názor navrhovatelky, že pandemický zákon nebylo třeba přijímat ve zkráceném projednání, neboť mimořádná opatření umožňoval trvajícím nouzovým stavem, tak nepolemizuje s názorem vládní parlamentní menšiny, která byla nucena přizpůsobit se většinovému parlamentnímu názoru, ale s názorem jiné části parlamentní opozice.

107. Ačkoliv i diskuse mezi opozičními politickými silami (tj. těmi, které nejsou součástí vládní menšiny či vládní většiny) je v demokratickém a právním státě žádoucí a ústavně chráněna, nemůže tato ochrana vést v konečném důsledku k paralýze v činnosti orgánů veřejné moci odpovědných za boj s pandemií tím, že znemožní, byť dočasně, účinné řízení tohoto boje na podkladě nouzového stavu i pandemického zákona. Takový postup by nepochybně vytvořil hrozbu pro život a zdraví velké části populace. Potřeba zajistit právní rámec účinného boje s pandemií tak i z tohoto hlediska převáží nad potřebou standardního projednání návrhu pandemického zákona.

C) Zda byla ve zkráceném projednání dostatečně zajištěna parlamentní diskuse

108. Z části III./2. tohoto nálezu se podává, že pandemický zákon byl projednán Parlamentem ve zkráceném projednání za 12 dní (včetně dne rozeslání návrhu), a to i s opětovným projednáním Poslaneckou sněmovnou po vrácení návrhu Senátem. Ústavní soud souhlasí s navrhovatelkou, že tato doba je pro tak významný právní předpis relativně krátká, nelze ji však považovat bez dalšího za absolutně nedostatečnou, neboť sama o sobě nevyklučuje, aby v ní byl návrh poslanci a senátoři dostatečně nastudován, věcně posouzen a prodiskutován včetně oponentních názorů. Opačný závěr, požadující určitou



nepodkročitelnou minimální dobu k diskusi, by ostatně mohl vést k vyloučení včasného přijetí zákona, jehož potřeba je provázena extrémní časovou tísni.

109. Jak správně poukázala vláda, Ústavní soud již dříve nespatořoval protiústavnost ani ve zkráceném projednání návrhu zákona v kratší době a vzhledem ke shora popsané časové tísni spojené s hrozbou nedostatečných prostředků k řízení boje proti pandemii není maximální urychlení projednání návrhu pandemického zákona z hlediska ústavnosti problematické. Pokud v této souvislosti navrhovatelka upozorňuje na to, že do této doby jsou započítány i dva dny pracovního klidu, pak Ústavní soud uvádí, že za tak mimořádných okolností, za jakých byl tento návrh předložen a projednán, nebylo nedůvodné klást na senátory požadavek, aby výjimečnost situace zohlednili i tím, že se s návrhem seznámí i ve dnech pracovního klidu, ostatně bylo zcela na jejich vůli, zda tak učiní, či nikoliv, a tedy měli k prostudování návrhu adekvátní čas.

110. Z vyjádření účastníků řízení v části III. tohoto nálezu rovněž plyne, že Poslanecká sněmovna i Senát se návrhem zákona zabývaly jak věcně, tak co do požadavku na jeho zkrácené projednání. Návrh byl předložen výborům obou komor zastoupených i příslušníky opozice, k oběma těmto rovinám byly vedeny diskuse, v nichž zaznívaly i velmi kritické názory rovněž co do obsahu i způsobu projednání návrhu pandemického zákona a na jejich základě proběhla hlasování. Namítá-li navrhovatelka, že se zkráceným projednáním nesouhlasila relevantní menšina senátorů, poukazuje Ústavní soud na svou shora nastíněnou judikaturu, podle níž je rozhodující opačný zorný úhel, tedy zda se pro takový postup vyslovila přesvědčivá většina (viz výše bod 92.).

111. V nynějším případě bylo dosaženo ve všech relevantních hlasováních dokonce „ústavní“, tedy třípětinové většiny všech poslanců (již představuje 120 hlasů) a třípětinové většiny přítomných senátorů. Pro trvání stavu legislativní nouze hlasovalo 148 poslanců ze 151 přítomných, pro projednání návrhu pandemického zákona ve zkráceném projednání hlasovalo 133 ze 167 přítomných poslanců, a po postoupení tohoto návrhu zákona Senátu hlasovalo pro jeho zkrácené projednání 48 senátorů ze 76 přítomných („ústavní“ třípětinovou většinu z přítomných senátorů tedy tvořilo 46 hlasů, přičemž 49 hlasů by již dokonce představovalo třípětinovou většinu všech senátorů). O tom, že racionální diskuse a oponentura návrhu pandemického zákona nebyla znemožněna, svědčí i to, že Senát návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně zpět s pozměňovacími návrhy a Poslanecká sněmovna jej v tomto znění přijala. Ke kvalifikované výměně názorů tak mezi dvěma parlamentními fázemi zákonodárského procesu nepopíratelně došlo.

112. Ani námitka, že omezeným časem byl vytvořen nátlak na poslance a senátory, aby návrh zákona přijali bez obsáhlejší diskuse v podobě, s níž nebyli spokojeni, nemůže obstát. Předně je v souladu s čl. 26 Ústavy zakotvujícím volný mandát prvořadou povinností každého poslance i senátora žádným tlakům při výkonu své funkce nepodléhat, dále nelze opomíjet fakt, že obdobně jako v hlasováních o zkráceném projednání bylo i v každém hlasování o vlastním návrhu pandemického zákona dosaženo v jeho prospěch výrazné většiny, přesahující dokonce pohodlně většinu „ústavní“. Při prvním projednání v Poslanecké sněmovně pro návrh zákona hlasovalo 132 poslanců ze 167 přítomných a při opakovaném projednání ve znění pozměňovacích návrhů Senátu

124 poslanců ze 156 přítomných; pro vrácení návrhu zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, které Poslanecká sněmovna přijala, hlasovalo 58 senátorů ze 70 přítomných („ústavní“ třípětinovou většinu tak tvořilo 42 hlasů). Ústavní soud je tak přesvědčen, že takovýto výsledek odráží dostatečně silnou většinu na to, aby odolala jakémukoliv nátlaku.

113. K tomu ještě dlužno podotknout, že nálezný sp. zn. Pl. ÚS 55/10, jehož se dovolávají navrhovatelka i vláda, konstruuje požadavky na legitimitu zkráceného projednání v zásadě alternativně, tj. buď vysoká většina srovnatelná s „ústavní“ většinou při hlasování o takovém režimu projednání, nebo existence důvodu blízkého se svou povahou důvodům předvídaným v čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti. Projednávání návrhu pandemického zákona splňuje obě tyto podmínky kumulativně, což umocňuje závěr o tom, že jeho zkrácené projednání nezůstává ústavněprávním požadavkům nic dlužno.

114. Kromě toho v nynější věci je z ústavněprávního hlediska prizmatem především ochrana parlamentní diskuse, zatímco potřeba ochrany parlamentní menšiny je signifikantně slabší oproti klasickému schématu rozložení politických sil koalice-opozice. V době projednávání návrhu pandemického zákona totiž parlamentní většinu tvořila právě opozice, v níž se svářily různé názory na optimální právní rámec řešení dlouhodobé krizové situace. Jelikož parlamentní menšinu tak reprezentovali poslanci politických sil tvořících vládní koalici, nehrozilo, že by stabilní (provládní) parlamentní většina mohla zneužívat prostou aritmetiku hlasů k bezdůvodnému omezování práv parlamentní menšiny, což je hlavním účelem zvláštní ústavněprávní ochrany parlamentní menšiny.

115. To samozřejmě neznamená, že by i v takové konstelaci parlamentních sil, v níž ani provládní, ani opoziční síly nemají zajištěnu stabilní většinu (tj. koalovanou, etablovanou politickou dohodou, dlouhodobě hlasující ve shodě atd.), nemohlo docházet ke zneužívání nahodilých většin a že by neplatila ochrana parlamentní diskuse i ochrana parlamentní menšiny, ale tato ochrana může být slabší. Při takovém rozložení sil totiž aktuální parlamentní většina a menšina vznikají proměnlivě *ad hoc*, politické subjekty jsou nuceny ve zvýšené míře k politickému vyjednávání a kompromisu a žádný z nich se neopírá o stabilní většinu hlasů, která ke zneužití může svádět. Je-li tak méně intenzivní vlastní hlavní důvod této ochrany, klesá i její význam coby kritéria ústavnosti legislativního procesu v případě zkráceného projednávání návrhu zákona.

116. Ústavní soud po zvážení všech těchto ohledů shledává, že v zákonodárném procesu přijetí pandemického zákona proběhla parlamentní diskuse a parlamentní opozice byla chráněna v souladu s ústavněprávními požadavky, kladenými na projednání návrhu zákona ve zkráceném projednání v obou komorách Parlamentu.

D) Zda případné vady dosahují ústavněprávní intenzity

117. Jelikož v předchozích krocích posouzení ústavní konformity zákonodárného procesu přijetí pandemického zákona ve zkráceném projednání nebyly zjištěny žádné vady, je odpověď na tuto otázku bezpředmětná.

118. Ústavní soud tak uzavírá, že legislativní proces přijetí pandemického zákona není zatížen žádnou vadou zakládající protiústavnost tohoto zákona jako celku.

#### V. Náhrada škody v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními

119. Jelikož Ústavní soud neshledal důvodu pro zrušení pandemického zákona jako celku z důvodů tkvících ve vadách legislativního procesu, musel se zabývat i úžeji vymezeným eventuálním návrhem na zrušení vybraných ustanovení pandemického zákona (§ 9 odst. 2 věta první a § 9 odst. 4).

120. Ustanovení § 9 pandemického zákona zní (*pozn. napadená ustanovení jsou zvýrazněna Ústavním soudem*):

(1) Stát je povinen nahradit škodu způsobenou právníkům a fyzickým osobám (dále jen „poškozený“) během stavu pandemické pohotovosti v příčinné souvislosti s

a) mimořádnými opatřeními podle § 2, nebo

b) mimořádnými opatřeními podle zákona o ochraně veřejného zdraví, jejichž účelem je zvládnutí epidemie COVID-19.

(2) **Podle odstavce 1 se hradí skutečná škoda.** Za škodu se nepovažují náklady vzniklé v souvislosti s pořízením nebo používáním ochranných, mycích, čisticích nebo dezinfekčních prostředků. Škodu stát nehradí, prokáže-li, že si ji poškozený způsobil sám.

(3) Nárok na náhradu škody podle odstavce 1 může poškozený uplatnit u Ministerstva financí, a to ve lhůtě do 12 měsíců od okamžiku, kdy se o škodě dozvěděl, nejdéle do 3 let od vzniku škody, jinak právo na náhradu škody zaniká. V žádosti se uvede totožnost poškozeného, důvody vzniku nároku a jeho výše a důkazy, které prokazují vznik nároku, příčinnou souvislost, výši nároku, včetně skutečností podle odstavce 4, a počátek plynutí doby, ve které právo zaniká.

(4) **Škoda se hradí v rozsahu, v němž poškozený prokáže, že jejímu vzniku nebylo možné předejít nebo zabránit. Výše náhrady škody se dále snižuje o výši dotací, návratných finančních výpomocí a jiných podpor, poskytnutých ke zmírnění dopadů epidemie COVID-19, nebo dopadů mimořádných opatření uvedených v odstavci 1.**

(5) Uplatnění nároku na náhradu škody podle tohoto zákona je podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu. Domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do 6 měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen.

(6) Je-li pro posouzení nároku na náhradu škody nezbytné zohlednit okolnosti, k nimž má v rámci své činnosti přístup jiný orgán veřejné moci, poskytne tento orgán veřejné moci Ministerstvu financí, popřípadě soudu nezbytnou součinnost.

#### V./1. Obecná východiska

121. Navrhovatelka dovozuje protiústavnost napadených ustanovení pandemického zákona ze tří relativně samostatných důvodů – za prvé z údajné nemožnosti nahradit režim ústavního zákona o bezpečnosti ve spojení s § 36 krizového zákona pandemickým zákonem, za druhé z údajně nepřijatelného zásahu do vlastnického

práva, který je dle jejího názoru umožněn jeho podstatným omezením bez přiměřené náhrady, a za třetí z odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Ústavní soud se tak musí zabývat obecnými východisky jednak zásahů do vlastnického práva a náhrady za ně, jednak odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, včetně vztahu krizového zákona a ústavního zákona o bezpečnosti.

#### A) K zásahu do vlastnického práva a náhradě za něj

122. Jakýkoliv zásah do vlastnického práva zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny je z hlediska ústavního pořádku přípustný jen tehdy, je-li proveden na základě zákona a ob stojí-li v testu proporcionality ve vztahu ke konkurujícímu legitimnímu ústavně chráněnému zájmu, v jehož prospěch je činěn. Podle povahy tohoto zásahu k těmto podmínkám může přistoupit i povinnost náhrady dle čl. 11 odst. 4 Listiny, avšak tak tomu je toliko tehdy, lze-li takový zásah podřadit pod pojmy „vyvlastnění“ či „nucené omezení vlastnického práva“. Pokud určitý zásah do vlastnického práva pod tyto pojmy nelze podřadit, pak vlastník ústavně zaručené veřejné subjektivní právo na náhradu za tento zásah nemá a jeho souladnost s ústavním pořádkem se posuzuje pouze podle shora uvedených podmínek, tj. hlediskem zákonnosti a testem proporcionality ve vztahu ke kolidujícímu zájmu [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 482/02 ze dne 8. 4. 2004 (N 52/33 SbNU 39), nález sp. zn. Pl. ÚS 21/18 ze dne 14. 5. 2019 (N 77/94 SbNU 54; 173/2019 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 21/17 ze dne 12. 2. 2019 (N 23/92 SbNU 236; 89/2019 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 21/20 ze dne 8. 12. 2020 (29/2021 Sb.)].

123. Čl. 11 odst. 3 Listiny připouští inherentní omezení vlastnického práva bez náhrady ve prospěch jiných ústavně chráněných zájmů. Toto ustanovení ve vazbě na obecný zájem zdůrazňuje tzv. sociální funkci vlastnictví, které tedy není jen pouhým právním panstvím nad věcí, ale současně i zavazuje vlastníka k určitému chování [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 27/16 ze dne 18. 12. 2018 (N 200/91 SbNU 485; 51/2019 Sb.), bod 55.]. Ústavní soud proto ve své judikatuře dlouhodobě vychází z toho, že ne každé omezení vlastnického práva, a to i bez náhrady, je automaticky vyvlastněním či nuceným omezením vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, nýbrž že tyto pojmy naplňuje buď takové omezení, které zcela vylučuje realizaci vlastnického práva, nebo v takovém rozsahu, který podstatnou měrou znemožňuje jeho výkon či výkon některé z jeho složek [nález sp. zn. Pl. ÚS 34/03 ze dne 13. 12. 2006 (N 226/43 SbNU 541; 49/2007 Sb.)], např. absolutním znemožněním pronajímateli za určitých okolností vypovědět nájemci bytu nájemní smlouvu [nález sp. zn. III. ÚS 114/94 ze dne 16. 2. 1995 (N 9/3 SbNU 45)] či omezením vyplývajícím z prohlášení určité nemovitosti za kulturní památku [srov. nález sp. zn. I. ÚS 35/94 ze dne 23. 6. 1994 (N 36/1 SbNU 259), podle nějž čl. 11 odst. 4 Listiny dopadá toliko na zvýšené náklady na údržbu památky v obecném zájmu].

124. Rozlišení, zda jde „jen“ o omezení vlastnického práva, na které dopadají toliko požadavky čl. 11 odst. 3 Listiny, či zda má toto omezení kvalifikovanou povahu vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, je třeba zkoumat jednak s přihlédnutím k tomu, zda takové omezení jde nad rámec omezení vlastnického práva všech jeho subjektů za dodržení principů rovnosti, jednak je nutno posoudit intenzitu zásahu, určenou zejména podle rozsahu omezení a délky, resp. časové

(ne)omezenosti jeho trvání [srov. zejména stanovisko pléna sp. zn. Pl.ÚS-st. 27/09 ze dne 28. 4. 2009 (ST 27/53 SbNU 885; 136/2009 Sb.)].

125. Z toho vyplývá, že čl. 11 odst. 4 Listiny nedopadá na situace, v nichž určité omezení vlastnického práva dopadá na všechny vlastníky *in abstracto* stejně (tj. neberouc v úvahu konkrétní podmínky konkrétních vlastníků, které mohou rozdílná omezení fakticky postihovat různě), tedy typicky na omezení vlastnického práva veřejnoprávní regulací nakládání s určitými věcmi z důvodu ochrany životního prostředí, veřejného pořádku, oprávněných zájmů jiných osob atd. (např. stavební právo, nakládání s nebezpečnými věcmi jako jsou omamné a psychotropní látky a jedy, střelné zbraně, štěpný materiál, úprava provozu na pozemních komunikacích atd.). Případy omezení vlastnického práva takovouto obecnou regulací jsou tak z hlediska ústavního pořádku poměřovány toliko čl. 11 odst. 1 a 3 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny.

126. Prvním předpokladem aktivace čl. 11 odst. 4 Listiny tedy je, že určité omezení dopadá toliko na konkrétního vlastníka nebo konkrétní skupinu vlastníků. Jelikož nerovnou ochranu vlastnického práva bez legitimního důvodu rozdílného zacházení nepřipouští již čl. 11 odst. 1 Listiny garantující stejný obsah i ochranu všem vlastníkům ve spojení s čl. 1 odst. 1 Listiny a čl. 3 odst. 1 Listiny zakotvujícími rovnost před zákonem a rovnost v základních právech, může být samo vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny v souladu s ústavním pořádkem jen tehdy, jestliže je pro takové rozdílné zacházení dán legitimní důvod spočívající v převažující ochraně jiného ústavně chráněného zájmu. Náhrada poskytovaná na základě čl. 11 odst. 4 Listiny je totiž specifická tím, že jde o kompenzaci za zásah do vlastnického práva *secundum et intra constitutionem ac legem*, tedy že způsobená újma není následkem protiprávního postupu orgánů veřejné moci, na rozdíl od případů, na něž míří čl. 36 odst. 3 Listiny.

127. Jde tedy v zásadě o kompenzaci za takové zásahy do vlastnického práva, které vyvolává potřeba celospolečenské distribuce břemen nutných k dosažení rozličných veřejných zájmů (byť tyto mohou v konečném důsledku spočívat v potřebě chránit zájmy ryze individuální, např. v případě zřízení služebnosti nezbytné cesty dle § 1029 odst. 2 občanského zákoníku), která nahodile vzniká v individuálních případech či jejich skupinách (tj. v kontrapozici s požadavky obecné veřejnoprávní regulace, která tíží každého vlastníka, jenž je jejím adresátem již jen z titulu vlastnictví určité věci či vykonávání určité činnosti s ní) a která je nezbytně nutná k naplnění daného veřejného zájmu, jenž v daných parametrech převažuje nad zachováním plného vlastnického práva dotčeného vlastníka (např. údržba či obsluha určitých veřejně prospěšných zařízení či staveb nebo nutnost ochranných pásem kolem nich, vyvlastnění v souvislosti s liniovými stavbami atd.).

128. Vyvlastněním, resp. nuceným omezením vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny tak Ústavní soud shledal např. povinnost vlastníka pozemku sousedícího s vodním dílem umožnit vstup na pozemek za zákonem stanoveným účelem souvisejícím s provozem vodního díla [srov. náleží sp. zn. IV. ÚS 652/06 ze dne 21. 11. 2007 (N 202/47 SbNU 613)], strpění obecného užívání veřejné účelové komunikace na pozemku ve vlastnictví jednotlivce [náleží sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9)] a

strpění obecného užívání pozemku, který je veřejným prostranstvím [nález sp. zn. I. ÚS 1607/11 ze dne 25. 4. 2012 (N 89/65 SbNU 203)], povinnost vlastníka bytu zajistit náhradní byt osobám, které jeho byt obývaly bez právního důvodu [nález sp. zn. II. ÚS 625/05 ze dne 6. 3. 2008 (N 49/48 SbNU 577)], regulované nájemné za pozemek užívaný k parkování členů družstva [nález sp. zn. I. ÚS 2229/08 ze dne 29. 12. 2009 (N 258/55 SbNU 491)] či povinnost vlastníka pozemku provádět zásahy ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí na výzvu orgánu ochrany přírody [nález sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010 (N 137/58 SbNU 115; 256/2010 Sb.)]

129. Za vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva naopak v minulosti Ústavní soud nepovažoval např. zákonnou transformaci užívacího práva k bytu na nájem bytu [nález sp. zn. Pl. ÚS 37/93 ze dne 22. 3. 1994 (N 9/1 SbNU 61; 86/1994 Sb.)], podmínku předchozího souhlasu příslušných orgánů ozbrojených složek nebo příslušných ministerstev se smlouvou o převodu vlastnictví bytu ozbrojených složek [nález sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.)], uložení předběžného opatření zakazujícího dispoziční s majetkem z důvodu ochrany práv věřitelů [nález sp. zn. II. ÚS 110/96 ze dne 27. 11. 1996 (N 128/6 SbNU 439)], označení pozemku ve vlastnictví jednotlivce za veřejné prostranství vyhláškou obce [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005 (N 59/36 SbNU 631; 211/2005 Sb.) a nález sp. zn. Pl. ÚS 5/07 ze dne 30. 4. 2008 (N 80/49 SbNU 165; 287/2008 Sb.)] a povinnost pravidelné údržby veřejné zeleně na takových pozemcích sečí [nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.)], nucený prodej akcií minoritních akcionářů při tzv. squeeze-outu [nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.)], zákaz provozování billboardů u dálnic a silnic I. třídy [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/17 ze dne 12. 2. 2019 (N 23/92 SbNU 236; 89/2019 Sb.)], tzv. administrativní zánik silničních vozidel v tzv. polopřevodu [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/18 ze dne 14. 5. 2019 (N 77/94 SbNU 54; 173/2019 Sb.)], nemožnost připojení pozemku na místní komunikaci bez souhlasu jejího vlastníka [nález sp. zn. Pl. ÚS 25/15 ze dne 18. 6. 2019 (N 114/94 SbNU 360; 186/2019 Sb.)], povinnost provozovatele potravinářského podniku s prodejní plochou větší než 400 m<sup>2</sup> poskytnout bezplatně prošlé, ale bezpečné potraviny neziskovým organizacím [nález sp. zn. Pl. ÚS 27/16 ze dne 18. 12. 2018 (N 200/91 SbNU 485; 51/2019 Sb.)], či zákaz ukončení nájmu bytu pro prodloužení nájemce s placením nájemného z důvodu pandemie [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/20 ze dne 8. 12. 2020 (29/2021 Sb.)].

## B) K odpovědnosti státu za újmu při výkonu veřejné moci

130. Odpovědnost státu za škodu, resp. újmu [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 1191/08 ze dne 14. 4. 2009 (N 85/53 SbNU 79)] způsobenou při výkonu veřejné moci upravuje čl. 36 odst. 3 Listiny. Jejím předpokladem je nezákonnost, resp. protiprávnost rozhodnutí či jiného postupu orgánu veřejné moci [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/19 ze dne 30. 6. 2020], přičemž jde o odpovědnost objektivní [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 124/03 ze dne 11. 12. 2003 (N 144/31 SbNU 281)].

131. Tato odpovědnost státu je poměrně široká, neboť se jí stát nemůže zprostit a může ji založit i újma, která vznikla pouze v důsledku omylu či chyby v činnosti orgánu veřejné moci způsobené technickým selháním [nález sp. zn. II. ÚS 3625/17 ze dne 8. 10.

2018 (N 164/91 SbNU 49)] či i jen nedbalým nebo nezodpovědným uplatňováním veřejné moci [nález sp. zn. II. ÚS 99/07 ze dne 7. 10. 2008 (N 165/51 SbNU 43)], a to včetně situací, kdy k ní došlo ve sporu, který stát vůbec nevyvolal [nález sp. zn. IV. ÚS 1391/09 ze dne 27. 12. 2011 (N 218/63 SbNU 505)] či kdy ji způsobil při výkonu veřejné moci nestátní subjekt [nález sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625) či nález sp. zn. II. ÚS 1894/14 ze dne 9. 12. 2014 (N 223/75 SbNU 511)], přičemž v případě rozhodnutí není podstatné, zda je meritorní či procesní povahy [nález sp. zn. III. ÚS 2062/18 ze dne 22. 10. 2018 (N 173/91 SbNU 175)].

132. Přesto nelze dosah čl. 36 odst. 3 Listiny rozšiřovat tak, že by se mohl vztahovat i na újmu, která vznikla zákonným výkonem veřejné moci [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 596/02 ze dne 5. 5. 2004 (N 64/33 SbNU 141)]. Typicky tak odpovědnost dle čl. 36 odst. 3 Listiny nezakládají výsledky legislativní činnosti Parlamentu [srov. např. stanovisko pléna sp. zn. Pl.ÚS-st. 27/09 ze dne 28. 4. 2009 (ST 27/53 SbNU 885; 136/2009 Sb.)] ani normotvorné činnosti vlády [nález sp. zn. Pl. ÚS 36/08 ze dne 8. 7. 2010 (N 138/58 SbNU 131; 253/2010 Sb.)], ovšem stejně tak ani individuální právní akty či postupy orgánu veřejné moci, které jsou provedeny zákonným způsobem [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 2062/18 ze dne 22. 10. 2018 (N 173/91 SbNU 175)].

133. Režim náhrady za omezení vlastnického práva i náhrady škody způsobené postupem při řešení krizových situací obsahují § 35 a § 36 krizového zákona. Tento režim náhrady se vztahuje i na omezení vlastnického práva či škodu způsobenou subjekty uvedenými v čl. 3 ústavního zákona o bezpečnosti v nouzovém stavu, stavu ohrožení státu či válečném stavu při aplikaci tohoto ústavního zákona. Ústavní zákon o bezpečnosti ani žádná jiná součást ústavního pořádku neobsahuje zvláštní povinnost k náhradě za zásah do vlastnického práva jednotlivce v kvalifikovaných krizových stavech kvalifikovanými postupy veřejné moci (nebo dalších subjektů plnících úkoly uložené jim veřejnou mocí) k jejich zmírnění či odstranění. Dojde-li tedy za takových podmínek k vyvlastnění, omezení vlastnického práva nebo ke způsobení škody, náhrada za tyto zásahy do vlastnického práva podléhá tedy toliko obecné úpravě čl. 11 odst. 4 Listiny a čl. 36 odst. 3 Listiny.

#### V./2. K náhradě škody dle § 9 pandemického zákona

134. Po vztažení těchto obecných východisek na napadená ustanovení Ústavní soud dospěl k závěru, že na kompenzační režim dle § 9 pandemického zákona nelze podřadit pod pojmy náhrady škody obsažené v čl. 11 odst. 4 Listiny ani v čl. 36 odst. 3 Listiny.

##### A) K čl. 11 odst. 4 Listiny

135. Pro posouzení aplikovatelnosti čl. 11 odst. 4 Listiny na režim náhrady škody dle § 9 pandemického zákona je stěžejní vymezení pojmu „nucené omezení vlastnického práva“ tak, jak byl vymezen výše v části V.1.A) tohoto nálezu. Pro vymezení tohoto pojmu a jeho limitů je nutno se zabývat vztahem čl. 11 odst. 3 Listiny a čl. 11 odst. 4 Listiny. Jak připomenuto výše v bodě 123., čl. 11 odst. 3 Listiny, zejména jeho věta druhá a třetí, připouští ústavně konformní omezení vlastnického práva a jeho výkonu v souvislosti s oprávněnými zájmy druhých a s jinými právem chráněnými zájmy,

přičemž Listina ani jiná součást ústavního pořádku nestanoví, že by za ně měla být poskytována vlastníkům nějaká náhrada.

136. Právní řád předvídá celou řadu situací, v nichž veřejnoprávní či soukromoprávní regulace fakticky vlastníka při výkonu jeho vlastnického práva omezuje bez nutnosti vlastníkovu toto omezení kompenzovat dle čl. 11 odst. 4 Listiny. Jak již rovněž připomenuto výše v bodě 127., z hlediska rozsahu ochrany poskytované čl. 11 odst. 1 Listiny, tj. zda je součástí této ochrany i náhrada dle čl. 11 odst. 4 Listiny, či nikoliv, je podstatný rozdíl mezi tím, zda určitý zásah státu přímo směřuje proti konkrétní věci a bezprostředně omezuje výkon vlastnického práva k ní (např. její odnětí dle krizového zákona pro potřeby zvládnutí mimořádné situace) a tím, zda omezení jiného základního práva vede k tomu, že vlastník je nepřímo omezen v možnostech výkonu svého vlastnického práva.

137. Ve shodě s judikaturou připomenutou výše v části V.1.A) tohoto nálezu tak za „nucené omezení vlastnického práva“ dle čl. 11 odst. 4 Listiny mimořádná opatření uvedená v § 9 odst. 1 pandemického zákona považovat nelze, a tedy režim náhrady škody dle § 9 pandemického zákona nelze vnímat jako zákonnou konkretizaci pojmu „náhrada“ dle stejného ustanovení.

138. Ústavní soud k tomu předesílá, že pro posouzení ústavní konformity těchto ustanovení tak z hlediska obsahu mimořádných opatření, na něž jsou navázána, postačuje, že zpravidla nesměřují vůči konkrétním věcem či vlastníkům, ale představují široký právní rámec řízení pandemie, dalece se vymykající svým rozsahem i obecností shora nastíněné podmínce použití čl. 11 odst. 4 Listiny. To platí pro všechna mimořádná opatření dle § 2 pandemického zákona. K vlastnímu přezkumu ústavnosti napadené úpravy některých mimořádných opatření dle § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona srov. níže část VI. tohoto nálezu. I tam, kde uvedená mimořádná opatření výjimečně upravují provoz např. konkrétního závodu či provozovny (např. konkrétního obchodního centra), nejde v případě § 9 odst. 1 pandemického zákona o náhradu za nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, jak bude rozvedeno níže (viz zejména bod 148.).

139. Jinými slovy, regulace omezení vlastnického práva připadající v úvahu u mimořádných opatření, na něž odkazuje § 9 odst. 1 pandemického zákona, je tak široká a abstraktní, že u ní nejčastěji bude dominovat povaha obecné limitace výkonu vlastnického práva nad omezením konkrétních vlastníků konkrétních věcí či jejich skupin. Lze na ni tedy aplikovat toliko ochranu vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 Listiny, nikoliv čl. 11 odst. 4 Listiny.

140. Druhým samostatným důvodem vzdalujícím režim náhrady dle § 9 pandemického zákona dosahu čl. 11 odst. 4 Listiny je specifická povaha nynější pandemické krize, která je bez přehánění v moderních dějinách České republiky bezprecedentní co do rozsahu i dopadů. Tomu je třeba přiznat značnou váhu při posouzení ústavněprávních mezí pro koncepci veřejné moci při zvládnutí této krize a odstraňování jejích následků. Navrhovatelčina teze, že pro rozsah náhrady nesmí být relevantní ani širší okruhu osob, jimž na ni vznikne nárok, ani dopady na státní rozpočet, se naopak nese



v duchu zásady *iustitia fiat, pereat mundus*. Ani na stát však nelze klást vyšší nároky, než jaké je vůbec schopen plnit. Kdyby dal Ústavní soud navrhovatele v tomto aspektu za pravdu, připustil by, že i kdyby stát při řešení mimořádných situací či mimořádných stavů postupoval v mezích svých pravomocí a v plném souladu s principy demokratického právního státu, přece by byl odpovědný za jakoukoliv škodu, která v důsledku jeho postupu *secundum et intra constitutionem ac legem* vznikla kterémukoliv jednotlivci bez ohledu na rozsah, a to i kdyby náhrada nebyla v reálných možnostech státu.

141. Lze si snadno představit nemožnost unesení této povinnosti státem např. v tragickém scénáři prohraného válečného konfliktu, který stát nevyvolal a v němž neměl vojensky ani diplomaticky šanci uspět, který postihl celé území státu a značně negativně se projevil na jeho ekonomické i sociální struktuře, v němž by masově jednotlivci uplatňovali náhradu škody způsobenou nepřítelem na jejich majetku, jakož i náhradu za újmu vzniklou úmrtím osob blízkých, které zemřely při vojenských zásazích nepřítele. Válkou ochromený a vyčerpaný stát by splnění takových požadavků reálně ani nebyl schopen.

142. Současnou pandemickou krizi jistě nelze s tímto scénářem srovnávat, dobře však ilustruje skutečnost, že všeobecná odpovědnost státu za újmu vzniklou mimořádným stavem, která by na něj kladla neúnosné břemeno, by mohla být nejen nesplnitelná, přičemž ani stát se nemůže zavázat k nemožnému, ale i kdyby obtížně splnitelná byla, taková nepřiměřeně zatěžující povinnost státu by také vedla k tzv. mrazícímu účinku na plnění jeho dalších funkcí, včetně ochrany jiných ústavně zaručených základních lidských práv či svobod (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2019 sp. zn. IV. ÚS 2287/18), tedy funkcí, které je stát výslovně ústavním pořádkem zavázán zajišťovat. Stát na plnění těchto funkcí nemůže rezignovat jednorázovým vyhověním požadavku na všeobecnou reparaci následků mimořádné události, který, jak již uvedeno, výslovně na úrovni ústavního pořádku zakotven není.

143. Ačkoliv současnou krizi vyplývající z pandemie nelze obecně považovat za srovnatelnou s válečným stavem, i zde platí, že v kvalifikovaně krizových situacích je naopak třeba zvýšeného důrazu na solidaritu mezi jednotlivci a státem, jak ostatně Ústavní soud vyzdvihl již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/20, neboť v nich jasně vysvítá propojení a vzájemná podmíněnost ekonomických poměrů jednotlivců a ekonomických možností státu. Je-li takovou tragickou událostí celostátního rozsahu, jakou je válečný stav, silná přírodní katastrofa velkých rozměrů či celosvětová pandemie, jakou svět zažívá v posledních dvou letech, citelně zasažena ekonomická sféra v soukromém sektoru a veřejný sektor se současně musí potýkat s objemnými nečekanými výdaji na zvládnání takové mimořádné situace, je výrazně negativně ovlivněna příjmová i výdajová stránka veřejných rozpočtů a nutně tak vzniká potřeba distribuovat ekonomická břemena, která z této mimořádné situace vznikla.

144. Tato distribuce je však v první řadě otázkou politickou a jediné její ústavně souladné řešení nemůže spočívat v plné kompenzaci újem způsobených mimořádnou událostí na bázi ústavně zaručeného veřejného subjektivního práva. Vzhledem k silné závislosti příjmů veřejných rozpočtů na ekonomickém výkonu soukromého sektoru by totiž takové řešení v konečném důsledku stejně znamenalo, že na břemeni státu

k vyplacení takových náhrad by se v drtivé míře podíleli jednotlivci prostřednictvím plateb do veřejných rozpočtů.

145. Bez povšimnutí nelze ponechat ani to, že argumentace navrhovatelky zůstává poněkud krátkozraká k realitě pandemie, tvrdí-li, že tím, kdo rozhoduje o počtu osob zasaženými mimořádnými opatřeními i o jejich délce, je veřejná moc. Veřejná moc totiž rozhoduje pouze o tom, jak bude na vývoj pandemie reagovat, a může tak činit více či méně úspěšně, šetrně k právům jednotlivců, obezřetně, razantně atd., což však nijak nesmývá reakční charakter tohoto přístupu, jehož primárním a rozhodujícím určovatelem je vývoj pandemie, který veřejná moc i při hypoteticky optimální reakci může ovlivňovat jen do určité míry.

146. Tím se současně vyvrací i navrhovatelčin argument o legitimním očekávání jednotlivců na rozmožení svého majetku. Jestliže celosvětově probíhá krize nebývalých rozměrů, jejichž další vývoj je jen obtížně předvídatelný, nemůže nikomu bez dalšího vzniknout legitimní očekávání, že jeho život včetně ekonomických aktivit a jejich výsledků zůstane stejný, či že se bude dokonce rozvíjet.

147. Ústavní soud připomíná, že stát nenese přímou právní odpovědnost za výkon veřejné moci, odehrává-li se *secundum et intra constitutionem ac legem* ani v případech, kdy jde o výkon veřejné moci, jehož podoba závisí v převážné míře na politické vůli zákonodárce (např. konstrukce a výše daní, zákaz kouření na určitých místech atd.) a jednotlivce, kterého tento výkon postihne, nemůže úspěšně před Ústavním soudem argumentovat tím, že danou záležitost bylo možno řešit i jiným způsobem, pro něj méně omezujícím. O to méně ji může nést v případě takového výkonu veřejné moci v mezích ústavnosti a zákonnosti, který reaguje na okolnosti vyšší moci, na něž veřejná moc reagovat musí a u něž jsou možnosti této reakce do značné míry omezené a předurčené podobou této vyšší moci. S tím musí být srozuměn i každý jednatel pod jeho mocí.

148. Rovněž je třeba poznamenat, že napadená ustanovení upravují toliko náhradu škody, která vznikla v přímé souvislosti s těmito mimořádnými opatřeními, nikoliv náhradu za omezení vlastnického práva, které s sebou tato mimořádná opatření nesou. Tyto dva typy náhrad přitom nelze zaměňovat, ostatně důsledně je rozlišuje i krizový zákon, na něž se navrhovatelka sama odvolává. Ten v § 35 zakotvuje náhradu za omezení vlastnického práva, užívacího práva, poskytnutí věcného prostředku atd. a v § 36 náhradu škody způsobené v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními dle krizového zákona. Pandemický zákon úpravu náhrady za omezení vlastnického práva ani užívacího práva neobsahuje.

149. Mají-li mimořádná opatření dle § 2 pandemického zákona i dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví za následek omezení vlastnického práva, nelze toto omezení samo o sobě (tj. to, že vlastník nemohl po nějakou dobu vykonávat právní panství nad věcí tak, jak by si přál) považovat za škodu vzniklou v přímé souvislosti s těmito opatřeními, k tomu totiž nadto musí reálně vlastníkovu i vzniknout škoda, např. poškozením věci orgány veřejné moci při provádění tohoto mimořádného opatření, zanedbáním údržby, v níž vlastníkovu takové mimořádné opatření brání atd.

150. Dovolává-li se navrhovatelka toho, že v případě věcí určených k podnikání jde o zjevné omezení vlastnického práva, je-li podnikatelská činnost omezena, neboť tyto věci slouží k využití zákazníky oprávněného držitele při výkonu jeho podnikatelské činnosti, pak navrhovatelce uniká podstata ochrany vlastnického práva dle čl. 11 Listiny a jeho vztah k právu podnikat dle čl. 26 odst. 1 Listiny. Ochranu vlastnického práva nelze v demokratickém právním státě rozlišovat a odstupňovat podle různých druhů či účelů vlastnictví, jak bylo typické pro ústavní úpravu platnou do 22. 4. 1990 (srov. čl. 7 odst. 1 a 2 Ústavy ČSFR, ve znění ústavního zákona č. 100/1990 Sb.) a ochrana vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny se musí vždy omezovat toliko na posouzení restrikcí abstraktních kategorií složek vlastnického práva (*ius possidendi, ius utendi et fruendi, ius disponendi, ius abutendi*), nikoliv na jejich konkrétní dopady v jednotlivých případech, neboť tím by byly porušeny požadavky rovnosti (např. by tím bylo připuštěno, aby jako relevantní faktor při rozhodování ve prospěch vyvlastnění byla brána skutečnost, že konkrétní vlastník má ve svém majetku vícero nemovitostí, že danou konkrétní nemovitost používá pouze příležitostně k rekreaci, že její hodnota je ve vztahu k jeho celkovému majetku zanedbatelná atd.).

151. Nelze rovněž připustit, že ochrana vlastnického práva k věcem užívaným k podnikání se aktivuje jenom tím, že podnikání je určitým způsobem omezeno. Obecná regulace dopadající na určitý způsob nakládání s věcí se nevymyká režimu čl. 11 odst. 3 Listiny a v dobách klidu připouští za určitých okolností ústavní pořádek omezení, které je objektivně ve vztahu k účelu dané věci velmi silné, přesto ve veřejném zájmu nezbytné. Příkladem může být i vládou poukazované omezení vlastnického práva ke střelné zbraní v režimu zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů, který vlastníky střelných zbraní značně limituje v tom, jak mohou s těmito věcmi nakládat (např. že střílet z nich mohou zpravidla jen na střelnici, nesmí je zásadně nosit viditelně atd.). I takové omezení by v navrhovatelčině logice v zásadě excesivně omezovalo samotnou podstatu vlastnického práva ke střelné zbraní, neboť u takové věci, jejímž účelem je střelba, v podstatě zakazuje střelbu jinde než na střelnici, a tedy i takové omezení by mělo zakládat právo na náhradu dle čl. 11 odst. 4 Listiny, což je nonsens.

152. Právo podnikat přitom není jediným ústavně zaručeným základním právem, které je pravidelně vázáno na vlastnictví nebo jiný právní vztah k věci. Naopak, drtivá většina ústavně zaručených základních práv a svobod je v moderní společnosti navázána na užívání určitých věcí (dopravní prostředky u svobody pohybu, nemovitosti u nedotknutelnosti obydlí, výpočetní technika u svobody projevu, práva na informace nebo u listovního tajemství, kultovní předměty u práva na svobodný projev náboženství atd.). Ze zásahu do vlastnického práva tak nelze „automaticky“ vyvozovat i zásah do těchto dalších ústavně zaručených základních práv nebo svobod jenom proto, že daná věc byla určena k užívání při jejich realizaci.

153. V nynější věci by tak při převzetí navrhovatelčiny argumentace *ad absurdum* z důvodu rovnosti ochrany vlastnického práva muselo stejné porušení vlastnického práva být konstatováno i ve vztahu k „nepodnikatelským“ věcem, např. běžnému vybavení domácnosti z toho důvodu, že omezení svobody pohybu a pobytu bránilo jeho vlastníkům v přijímání návštěv a k užívání věcí k hoštění návštěv určených, nebo sportovního

vybavení tělovýchovného spolku, který ze stejného důvodu nemohl provozovat svoji činnost, atd. Jelikož si lze představit napojení prakticky jakékoliv věci na některé ústavně zaručené základní lidské právo či svobodu, připuštěním této argumentace by veřejná moc v podstatě pozbyla jakoukoliv možnost regulovat aktivity jednotlivců za účelem prevence šíření pandemie.

154. Ústavní soud tedy shrnuje, že na náhradu škody dle § 9 pandemického zákona se čl. 11 odst. 4 Listiny nevztahuje, a tedy nelze na ně klást požadavky z něj plynoucí. Náhrada škody dle § 9 pandemického zákona není náhradou za omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny.

#### B) K čl. 36 odst. 3 Listiny

155. Ústavní soud k této otázce předně konstatuje, že navrhovatelka svou argumentací v podstatě směšuje odpovědnost státu za újmu vzniklou nezákonným výkonem veřejné moci (reprezentovanou typicky odpovědností státu za nezákonné rozhodnutí nebo za nesprávný úřední postup), odpovědnost státu za negativní důsledky spojené s pandemií a odpovědnost státu za újmu vzniklou v souvislosti s opatřeními ke zvládnutí této pandemie. Jde však o tři rozdílné záležitosti, z nichž první představuje ústavně zakotvený institut a je s ní spojeno ústavně zaručené veřejné subjektivní právo dle čl. 36 odst. 3 Listiny, zatímco druhá a třetí nemají žádné výslovné zakotvení *de constitutione lata*, a tedy se jejich ústavněprávní rozměr omezuje toliko obecně na garance, které poskytuje stát jednotlivcům pod svou mocí, vyplývající zejména z čl. 1 odst. 1 Listiny (viz dále bod 159.).

156. V prvé řadě tak nelze odhlédnout od toho, že stát tíží pozitivní závazek k ochraně zdraví a života jednotlivců nacházejících se v jeho moci, jež v souvislosti s vypuknutím pandemie vyvolaly specifické povinnosti k ochraně zdraví a života nakažených, jakož i k ochraně dosud nenakažených a k zabránění dalšího šíření pandemie (čl. 1 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti, srov. usnesení Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Le Mailloux proti Francii* ze dne 5. 11. 2020, stížnost č. 18108/20, bod 9. – dostupné z webových stránek <https://hudoc.echr.coe.int> – pozn. Ústavního soudu). Těchto povinností se stát zbavit nemohl a jejich splnění nebylo myslitelné bez více či méně citelných zásahů do základních práv jednotlivců včetně svobody pohybu, práva shromažďovacího, práva podnikat atd. Jejich omezení tak bylo nutným důsledkem plnění pozitivních závazků státu vůči jednotlivcům vyplývajících ze zajištění práva na život a na ochranu zdraví, šlo tedy o řádný výkon veřejné moci.

157. Tím se povaha těchto zásahů podstatně odlišuje od případů, v nichž stát nese odpovědnost za újmu způsobenou nezákonným postupem nositelů veřejné moci, jehož výskyt je sice přirozeným, ale nežádoucím důsledkem lidské omylnosti, neboť tam jde o odpovědnost za protiprávní jednání (*contra legem*) a o nechtěný výsledek selhání jednotlivce vykonávajícího veřejnou moc, jemuž stát usiluje předcházet a je povinen kompenzovat jeho negativní dopady ve sféře konkrétních jednotlivců. Tuto odlišnost reflektuje právě i odlišnost ústavněprávní odpovědnosti státu. Zatímco v případě nezákonného výkonu veřejné moci je stát dle čl. 36 odst. 3 Listiny povinen škodu nahradit a této odpovědnosti se nemůže zprostit ani s poukazem na mimořádné okolnosti, veřejné

subjektivní právo na náhradu škody či jiné újmy vzniklé v souvislosti s postupem *secundum et intra constitutionem ac legem* při ochraně života, zdraví či jiných ústavně chráněných hodnot při mimořádných událostech či déletrvajících krizových stavech ústavní pořádek výslovně nezaručuje, jakkoliv to neznamená, že by zákonodárce měl v tomto ohledu zcela volný prostor pro uvážení - viz k tomu dále bod 159.

158. Na tom ničeho nemůže *de constitutione lata* změnit ani navrhovatelkou proponovaná konstrukce tohoto veřejného subjektivního práva spojením ústavního zákona o bezpečnosti a § 36 krizového zákona. Sám ústavní zákon o bezpečnosti žádné právo na kompenzaci újmy způsobené v přímé souvislosti s mimořádnými opatřeními uplatněnými veřejnou mocí při zvládnání krizových událostí či déletrvajících krizových stavů nezakotvuje a toto vyplývá toliko z krizového zákona, tedy je zaručeno toliko zákonem, nikoliv ústavou.

159. Z toho plyne, že je zásadně věcí zákonodárce, jakým způsobem a zejména jak velkoryse takové právo na kompenzaci upraví. Ústavní soud se však ztotožňuje s navrhovatelkou v tom, že zákonodárce nemá v tomto ohledu neomezenou diskreci, neboť je stále vázán ústavní povinností šetřit podstatu a smysl základních práv dle čl. 4 odst. 4 Listiny, principem rovnosti při jejich omezování dle čl. 4 odst. 3 Listiny, zákazem zneužití omezení základních práv dle čl. 4 odst. 4 Listiny, jakož i principy demokratického právního státu a rovnosti před zákonem dle čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 3 odst. 1 Listiny, čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy. Právě jen tyto faktory omezující zákonodárcovu volnou úvahu jsou však současně i referenčními kritérii souladu konkrétního zákonného řešení s ústavním pořádkem. Zákonodárce tak např. nesmí zcela rezignovat na náhradu tzv. zvláštní oběti, jíž konkrétní jednotlivec musel snést v zásadě na principu náhody ve prospěch veřejného zájmu, který v daném případě převažuje nad ochranou jeho vlastnického práva, aniž by však takový důsledek byl spojen s dodržováním povinností majících plošný charakter. V tomto případě má však zákonodárce širší prostor pro volbu vhodného nastavení respektujícího jak oprávněné požadavky poškozeného nesoucího tíhu zvláštní oběti, tak hospodářské reality, aktuálních možností státu a dalších hospodářských potřeb v době probíhající krize či zotavování z ní. Rozsah diskrece zákonodárce je zde tedy větší než např. v případě náhrady za vyvlastnění či za nucené omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny, které jsou v ústavním pořádku zakotveny výslovně.

160. Vzhledem k tomu se nelze ztotožnit s navrhovatelkou ani v tom, že by ústavní zákon o bezpečnosti zákonodárci bránil v tom, aby přijal pro řešení odpovědnosti za škodu v souvislosti s mimořádnými opatřeními pro zvládnání pandemie zvláštní zákon. Jelikož ústavní zákon o bezpečnosti ani jiná součást ústavního pořádku nestanoví povinnost náhrady škody způsobené mimořádným opatřením provedeným *secundum et intra constitutionem ac legem*, uplatní se obecné pravidlo řešení konfliktu právních norem (resp. právních předpisů) *lex specialis derogat legi generali*, který ve své rozhodovací činnosti Ústavní soud již mnohokrát připustil [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 17/97 ze dne 8. 10. 1997 (N 123/9 SbNU 125; 350/1997 Sb.), usnesení sp. zn. III. ÚS 331/98 ze dne 7. 1. 1999 (U 1/13 SbNU 369), nález sp. zn. IV. ÚS 202/99 ze dne 9. 9. 1999 (N 121/15 SbNU 157) aj.]. O tom, že pandemický zákon byl přijímán právě jako speciální právní předpis vůči dosavadním právním předpisům upravujícím krizové stavy, není

pochyb, ostatně i sama navrhovatelka stavěla svou námitku na tom, že k úpravě ústavního zákona o bezpečnosti ve spojení s krizovým zákonem nelze přijmout speciální úpravu „prostým“ zákonem, nikoliv na tom, že pandemický zákon nebyl jako *lex specialis* zamýšlen.

C) K režimu náhrady škody dle § 9 pandemického zákona z hlediska čl. 4 odst. 4 Listiny

161. Režim § 9 pandemického zákona zakotvuje, stručně řečeno, právo na náhradu skutečné škody (nikoliv i ušlého zisku, nemajetkové újmy či vydání bezdůvodného obohacení), která vznikla jednotlivci v přímém důsledku některého z mimořádných opatření určených ke zmírnění pandemie, jestliže poškozený prokáže, že jejímú vzniku nebylo možno zabránit, přičemž náhrada se krátí o plnění poskytnutá z veřejných prostředků ke zmírnění dopadů pandemie ve sféře poškozeného.

162. Tato právní konstrukce podstatu vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny nedestruuje. Nelze než s navrhovatelkou souhlasit v tom, že i v obdobích mimořádných stavů a trvajících krizí, třebaš i majících podobu vyšší moci, není možno rezignovat na požadavky demokratického právního státu a na ochranu ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivců. K této myšlence se ostatně Ústavní soud přihlásil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/20. Právě v těchto krizích nabývá naplňování těchto požadavků mimořádné důležitosti, neboť samotné základy demokratického právního státu jsou v nich podrobovány zkoušce. Stejně tak ale není možné zavírat před důsledky těchto krizí oči a posuzovat činnost orgánů veřejné moci izolovaně bez přihlédnutí k mimořádným okolnostem, požadavkům a omezením, které takové krize provázejí. Má-li veřejná moc zajišťovat všechny úlohy, které jí demokratický a právní charakter státu ukládá, nemůže se uzavírat do sebe a být vykonávána ve vzduchoprázdnu bez ohledu na aktuální potřeby reality, v níž existují subjekty, které jej naplňují, jakož i subjekty, kterým slouží.

163. Jelikož, jak uvedeno výše v části V.2.B) tohoto nálezu, ústavně zaručené právo na náhradu škody způsobené v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními dle § 9 odst. 1 pandemického zákona neexistuje, a zákonodárce tedy má ve shora nastíněném smyslu široký prostor pro diskreci, jakým způsobem bude řešit ekonomické dopady pandemie, zavedení režimu náhrady škody dle § 9 pandemického zákona je nutno v obecné rovině považovat za dostačující vyjádření zákonodárcova respektu k zachování podstaty vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny každého vlastníka, jemuž v důsledku mimořádných opatření dle § 9 odst. 1 pandemického zákona vznikla škoda.

### V./3. Ke konkrétní konstrukci odpovědnosti dle § 9 pandemického zákona

164. Ačkoliv v obecné rovině tak koncepce náhrady škody dle § 9 pandemického zákona z ústavněprávního hlediska obšojí, nemusí to ještě znamenat, že obšojí i její konkrétní provedení. Nyní se Ústavní soud proto bude věnovat detailům napadené právní úpravy. Z navrhovatelčiny argumentace a její polemiky s vládou vykryštalizovaly tři dílčí detaily právní úpravy, které se dotýkají ústavněprávní roviny. Jde o limitaci náhrady škody za skutečnou škodu, snížení náhrady o plnění poskytnutá státem na zmírnění

dopadů pandemie a přenesení důkazního břemene o skutečnosti, že vzniku škody nebylo možno předejít nebo zabránit, na poškozeného.

#### A) Limitace náhrady škody na skutečnou škodu

165. Vzhledem k závěrům učiněným výše v části V.2., že veřejné subjektivní právo na náhradu škody způsobené mimořádnými opatřeními dle § 2 pandemického zákona neexistuje, by omezení náhrady pouze na skutečnou škodu mohla představovat ústavněprávní deficit napadené úpravy jedině tehdy, kdyby tím byla popřena samotná podstata vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny.

166. Tak tomu však není a toto omezení náhrady naopak plně koresponduje se zákonodárcem zamýšlenou koncepcí náhrady. Přípuštění nároku na náhradu ušlého zisku při absenci úpravy obdobné náhradě za omezení vlastnického práva dle § 35 krizového zákona by totiž otvíralo prostor pro obcházení požadavku, aby škoda spočívala ještě v něčem jiném než v samotném omezení vlastnického práva. Nemožnost užívat vlastnictví k podnikání či jiným výdělečným aktivitám totiž „automaticky“ generuje ušlý zisk, takže z § 9 pandemického zákona by se fakticky stalo ustanovení k sanování ekonomické neaktivity v době trvání mimořádných opatření, k čemuž však toto ustanovení neslouží. K tomu stát zavedl i řadu veřejných podpor právě za účelem zmírnění ekonomických dopadů pandemie (jejichž konkrétní podobu nyní není úkolem Ústavního soudu přezkoumávat), a tedy je zřejmé, že nezůstal lhostejný ani k neblahému stavu ekonomické reality v průběhu pandemie.

167. Ústavní soud souhlasí s vládou v tom, že by ani tak nebylo možno přiznávat náhradu ušlého zisku ve výši, v jaké by jej poškozený byl dosáhl, nebýt mimořádných opatření ani pandemie, ale jen ve výši, v jaké by jej byl dosáhl, nebýt mimořádných opatření, ale stále při existenci pandemie (příčemž by patrně muselo být přihlédnuto i k tomu, o kolik by průběh této pandemie byl horší, nebýt těchto opatření), což by bylo extrémně náročné na dokazování, S navrhovatelkou pak souhlasí v tom, že obtížnost dokazování by neměla znamenat rezignaci na úpravu nároku. Podstatné však je, že zákonodárci ústavní pořádek nediktoval zavedení plné náhrady skutečné škody i ušlého zisku, a tedy řešení, které zákonodárce zvolil, tj. přímý nárok na náhradu toliko skutečné škody způsobené v příčinné souvislosti s mimořádným opatřením a nezávisle vedle toho veřejné podpory ke zmírnění utlumení ekonomického života, se nachází v ústavněprávně přípustných mezích.

#### B) Zákonné snížení náhrady škody o státem poskytnutá plnění

168. Jak již bylo uvedeno v bodě 159. tohoto nálezu, je zásadně věcí zákonodárce, jakým způsobem upraví náhradu škody způsobené mimořádnými opatřeními ke zmírnění pandemie a na tuto náhradu není zásadně právní nárok. Neexistuje přitom nejen veřejné subjektivní právo na určitý způsob náhrady škody způsobené mimořádnými opatřeními dle § 2 pandemického zákona, ale ani veřejné subjektivní právo na zavedení určitého konkrétního programu veřejné podpory za účelem zmírnění ekonomických dopadů pandemie a rozhodování o těchto programech a jejich podmínkách tak náleží vládě jakožto rozhodnutí politické povahy.

169. Za těchto okolností je z ústavního hlediska na zákonodárci, jakým způsobem nastaví vztahy mezi veřejnými podporami dle § 9 odst. 4 věty druhé pandemického zákona a náhradou škody způsobené mimořádnými opatřeními dle § 9 odst. 1 pandemického zákona. Protiústavní by mohla být pouze taková úprava, která by nijak neumožňovala zohlednit újmu zvláštní oběti, případně která by byla projevem svévole, či dokonce libovůle zákonodárce nebo která by zakládala mezi jednotlivými poškozenými či jejich skupinami bez legitimního důvodu nerovnost. Žádným z těchto deficitů (s výjimkou otázky rovnosti při snižování náhrady škody o poskytnuté návratné finanční výpomocí – viz níže) však § 9 odst. 4 věta druhá pandemického zákona netrpí.

170. Snižování náhrady škody o veřejné podpory poskytnuté státem nelze považovat za svévoli či dokonce libovůli zákonodárce, neboť celek dosud existujících programů veřejné podpory (např. Antivirus A, Antivirus A Plus, Antivirus B, Covid 2021, Nepokryté náklady, Covid – Nájemné, Kompenzační bonus, Covid – Kultura, Covid – Lázně, 2021, Covid – Veletrhy/kongresy, Covid – Cestovní kanceláře, Agrocovid Potravinářství, Mimořádná finanční pomoc Ministerstva průmyslu a obchodu Covid-19 aj.) má zjevně za účel i paušalizovanou náhradu škody způsobené mimořádnými opatřeními dle § 2 odst. 1 písm. a) a b) pandemického zákona. Snižování náhrady škody o tyto poskytnuté podpory tak sleduje racionální cíl spočívající v zamezení zdvojení náhrady za stejnou škodu, pro které neexistuje legitimní důvod, a naopak jeho připuštění by poškozené bezdůvodně majetkově zvýhodňovalo.

171. Zákonodárcem zvolené a navrhovatelkou napadené řešení pak respektuje i požadavek na náhradu újmy zvláštní oběti, neboť poškozený, který takovou újmu nese, není odkázán toliko na paušalizovanou náhradu škody vtělenou do předmětných veřejných podpor, která konkrétní mimořádné okolnosti jeho případu nezohledňuje, ale náhrady za rozdíl mezi škodou, která mu byla způsobena mimořádnými opatřeními uvedenými v § 2 odst. 1 písm. a) či b) pandemického zákona, a veřejnou podporou, která mu byla poskytnuta, se může domáhat dle § 9 pandemického zákona.

172. Napadená úprava snižování náhrady škody dle § 9 odst. 4 věty druhé pandemického zákona neporušuje v obecné rovině ani ústavní požadavek rovnosti. Podmínky pro náhradu škody dle tohoto ustanovení jsou stejné pro všechny subjekty, a tedy je jenom na jejich volbě, jakou strategii zmírnění negativních ekonomických dopadů pandemie a mimořádných opatření k jejímu zvládnutí zvolí z hlediska možné kombinace náhrady škody a veřejných podpor a její limitace představované uvedeným ustanovením. Zavázal-li se tak stát k náhradě škody vzniklé v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními dle § 9 odst. 1 pandemického zákona, je prizmatem ústavněprávního požadavku rovnosti zásadně nerozhodné, je-li uspokojení tohoto práva realizováno náhradou konkrétní škody, jejíž výši a další podmínky uplatnění svého nároku prokazuje poškozený, nebo paušalizovanou náhradou prováděnou některou z veřejných podpor doplněnou o možnost náhrady újmy zvláštní oběti jdoucí nad rámec paušalizované náhrady škody prvním uvedeným způsobem.

173. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani to, že účel jednotlivých druhů veřejných podpor může být širší než jen náhrada škody způsobené v příčinné souvislosti



s mimořádnými opatřeními dle § 9 odst. 1 pandemického zákona (náhrada jiných negativních ekonomických dopadů pandemie, ekonomický stimul k udržení hospodářské činnosti, pracovních míst, kompenzace fixních nákladů atd.). Požadavek na zavedení těchto veřejných podpor z ústavního pořádku nevyplývá, a tedy při respektování obecného požadavku rovnosti podmínek pro poskytnutí nemusí tyto veřejné podpory být konstruovány ani jako nárokové, čemuž ostatně odpovídá řada jednotlivých druhů dosud realizovaných programů veřejných podpor, které zpravidla jsou limitovány určitou celkovou částkou, která se na principu časové přednosti rozděluje mezi žadatele a po jejímž vyčerpání již není vyplácena později se přihlásivším žadatelům, byť by jinak ostatní podmínky daného programu splňovali, neslučitelností s čerpáním z jiného programu veřejné podpory atd.

174. Snížení náhrady škody dle § 9 odst. 4 věta druhá pandemického zákona je tak třeba vnímat jen jako další projev inherentní limitace podmínek reálného čerpání z některého z tam uvedených programů veřejných podpor, spočívajícího v prioritě uplatnění poskytnutých prostředků na náhradu škody způsobenou v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními dle § 9 odst. 1 pandemického zákona. Takováto inherentní limitace je u institutu, na jehož uplatnění nemá jednotlivec ústavně zaručené právo, z hlediska ústavního pořádku zásadně akceptovatelná, neodporuje-li stejným obecným ústavněprávním požadavkům jako náhrada škody za výkon veřejné moci *secundum et intra legem ac constitutionem* (viz výše bod 159.). Tyto požadavky jsou v nynějším případě splněny, neboť, jak již uvedeno, snížení náhrady škody o poskytnuté veřejné podpory se uplatní za stejných podmínek vůči všem poškozeným a sleduje racionální cíl.

175. K opačnému závěru z hlediska naplnění ústavního požadavku rovnosti však Ústavní soud dospěl ohledně snižování náhrady škody dle § 9 odst. 4 věta druhá pandemického zákona o návratné finanční výpomoci. Tento druh veřejné podpory z povahy věci zvyšuje majetek svého příjemce jenom dočasně, neboť tento je povinen jej po určité době vrátit. Škoda způsobená dle § 9 odst. 1 písm. a) či b) pandemického zákona představuje však trvalé snížení majetku poškozeného. Návratná finanční výpomoc tak z hlediska svého účelu neplní funkci reparační ani kompenzační, ale toliko funkci překlenovací. Účel náhrady škody tak ani *in abstracto*, natož *in concreto* nemůže naplnit. Škoda způsobená dle § 9 odst. 1 písm. a) či b) pandemického zákona tak v částce, v níž se její náhrada snižuje o poskytnutou návratnou finanční výpomoc, zůstává nenahrazena. Takový závěr je však v rozporu s ochranou vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny.

176. Rozdíl oproti ostatním druhům veřejných podpor uvedených v čl. 9 odst. 4 větě druhé pandemického zákona tkví v tom, že zatímco u těchto jiných druhů veřejných podpor k náhradě škody, tedy k uvedení majetku poškozeného ve stav před vznikem škody, dojde, a jen se liší právní nástroje, jimiž je tohoto stavu dosaženo (individuální náhrada škody dle § 9 odst. 1 pandemického zákona vs. paušalizovaná náhrada škody obsažená v ostatních veřejných podporách dle § 9 odst. 4 větě druhé pandemického zákona), v rozsahu poskytnutých návratných finančních podpor škoda v tomto smyslu nahrazena není, neboť jejich navrácením se majetek poškozeného opět sníží oproti úrovni před vznikem škody.

177. Tento závěr nemůže být zpochybněn ani tím, že ekonomická hodnota návratné finanční výpomoci může spočívat i v něčem jiném než v permanentním rozmnožení majetku subjektu, kterému byla poskytnuta, či ke kompenzaci jeho snížení, např. že z ekonomického hlediska může být taková návratná finanční výpomoc pro daný subjekt i výhodnější či užitečnější už jenom tím, že se mu jí dostává okamžitě v duchu rčení *inopi beneficium bis dat, qui dat celeriter*, tj. „kdo rychle dává, dvakrát dává“.

178. V prvé řadě není tento předpoklad v napadeném ustanovení naplněn, neboť toto nijak nezohledňuje okamžik poskytnutí podpory. Zákonné snížení náhrady škody se tak vztahuje jak na případy, v nichž byla návratná finanční výpomoc poskytnuta okamžitě, a tedy o určitém zvláštním zvýšeném ekonomickém užítku by bylo možno hovořit, tak na případy, v nichž by byly podmínky příslušného programu koncipovány tak, že k jejímu vyplacení by došlo až v budoucnu s takovým zpožděním, kvůli němuž by již bezprostřední překlenovací funkci ani nemohla plnit.

179. Kromě toho by připuštění takového přístupu umožňovalo zohledňovat při poskytování ochrany vlastnickému právu nikoliv jen obsah vlastnického práva pojímaného abstraktně *de iure*, ale i relativní kategorie jako jsou aktuální ekonomický užitek pro jeho vlastníka, bylo v rozporu s čl. 11 odst. 1 větou druhou Listiny, neboť tento přístup by ospravedlňoval poskytování rozdílné ochrany části majetku stejné kvantity a kvality různých vlastníků i podle jiných atributů, než je zákonný obsah vlastnického práva k ní. Šlo by tedy o stejnou situaci, jako kdyby byla rozdílná ochrana poskytována jen podle atributů daných vlastníků (poměr této části majetku k celkovému majetku, způsob nakládání s majetkem) či druhu ekonomické aktivity, do něž je v jednotlivém případě uvedena část majetku zapojena (např. zda je užit k investici, ke zmírnění ekonomické ztráty, k nekomerčním účelům atd.), což požadavek na rovnost obsahu a ochrany vlastnického práva všech vlastníků nepřipouští.

180. Vzhledem k tomu, že snížení náhrady škody způsobené v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními dle § 9 odst. 1 písm. a) či b) pandemického zákona dle § 9 odst. 4 věty druhé tohoto zákona shledal Ústavní soud rozporným s ochranou vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny, přikročil Ústavní soud ke zrušení tohoto ustanovení ve slovech „ , návratných finančních výpomocí“.

181. Za ústavně souladnou pak považuje Ústavní soud i § 9 odst. 2 větu druhou pandemického zákona („*Za škodu se nepovažují náklady vzniklé v souvislosti s pořízením nebo používáním ochranných, mycích, čistících nebo dezinfekčních prostředků*“). Pojmy škody a nákladů na splnění obecných veřejnoprávních povinností ukládaných jednotlivcům za účelem zmírnění pandemie nelze ztotožňovat, přičemž odkazované ustanovení pandemického zákona se týká druhého z uvedených pojmů. Nárok na náhradu nákladů na vyhovění veřejnoprávní regulaci v ústavním pořádku zakotven není, naopak jde o nutný důsledek normativní regulace. Stejně tak, jako ústavní pořádek nezaručuje právo na náhradu nákladů vynaložených např. na zakoupení povinné výbavy motorového vozidla či uvedení pracoviště do souladu s požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, nezaručuje ani právo na náhradu nákladů potřebných pro dodržení veřejnoprávních požadavků majících za účel zabránit riziku šíření onemocnění COVID-19 nebo toto riziko alespoň umenšit.

## C) Důkazní břemeno poškozeného

182. Ustanovení § 9 odst. 4 věty první přenáší na poškozeného důkazní břemeno, že škodě vzniklé v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními dle § 9 odst. 1 pandemického zákona nebylo možno předejít ani zabránit. Jelikož, jak výše mnohokrát zopakováno, na úrovni ústavního pořádku není právo na náhradu škody způsobené mimořádnými opatřeními v souvislosti s pandemií zaručeno, mohla by protiústavnost tohoto ustanovení být založena toliko rozporem s čl. 36 odst. 1 Listiny, případně s čl. 37 odst. 3 Listiny. Tato úprava by tak musela na poškozeného klást nesplnitelné nároky ohledně dokazování, neboť jinak je vyvážení důkazního břemene mezi jednotlivé strany sporu v podstatě otázkou podústavního práva [srov. přiměřeně např. nález sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006 (N 92/41 SbNU 173; 419/2006 Sb.)].

183. Důvod přenosu důkazního břemene na poškozeného lze spatřovat v tom, že pro stát by bylo mimořádně obtížné dokazovat v jednotlivých případech, že poškozený zaviněně neučinil něco, čím mohl rozsah škody snížit, a tedy zabránit vykalkulovaným zneužitím institutu náhrady škody dle § 9 pandemického zákona. Tento důvod Ústavní soud považuje v obecné rovině za legitimní a dostatečný.

184. Současně je však třeba dodat, že přenos důkazního břemene nesmí vést k nereálným požadavkům na prokázání skutečnosti, že škodě nebylo možno předejít nebo zabránit, kladeným na poškozeného. Ústavně konformní výklad ustanovení § 9 odst. 1 věty první pandemického zákona tak vyžaduje, aby obecné soudy přistupovaly k tomuto ustanovení se zřetelem k účelu přenosu důkazního břemene, tedy zabránění zneužití, nikoliv jako k prostředku k účelovému znemožnění či zkomplikování přiznání nároku na náhradu. Opačný postup by ukládal poškozenému nesplnitelnou povinnost, což by bylo v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny.

185. Tyto požadavky na důkazní aktivitu poškozeného se tak musejí zaměřovat především na prokazování pozitivních opatření, která poškozený vynaložil za účelem prevence nebo zmírnění škody a nesmí spočívat v prokazování neexistence všech dalších hypotetických možností, jakých mohl teoreticky poškozený využít. Bude však úlohou obecných soudů tyto požadavky strážlivě posoudit v každém jednotlivém případě s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem.

## VI. K mimořádným opatřením dle § 2 odst. 2 písm. a) až f)

186. Rozšířením svého návrhu navrhovatelka učinila předmětem přezkumu dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy rovněž i mimořádná opatření dle § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona, představující ve vztahu k náhradě škody oddělnou ucelenou problematiku, již se proto Ústavní soud zabýval rovněž samostatně. Ustanovení § 2 pandemického zákona zní (*pozn. napadená ustanovení jsou zvýrazněna Ústavním soudem*):

(1) Ministerstvo zdravotnictví (dále jen „ministerstvo“), krajská hygienická stanice nebo Hygienická stanice hlavního města Prahy (dále jen „krajská hygienická stanice“) může

za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku nařídit mimořádné opatření, kterým přikáže určitou činnost přispívající k naplnění uvedeného účelu, nebo zakáže nebo omezí určité činnosti nebo služby, jejichž výkonem by mohlo být šířeno onemocnění COVID-19, anebo stanoví podmínky provádění takových činností nebo poskytování takových služeb. Ministerstvo může nařídit mimořádné opatření podle věty první s celostátní působností nebo s působností na území několika krajů. Krajská hygienická stanice může mimořádné opatření nařídit na území svého správního obvodu.

**(2) Mimořádným opatřením podle odstavce 1 je**

- a) omezení veřejné dopravy nebo stanovení podmínek jejího provozování,**
- b) omezení činnosti obchodní nebo výrobní provozovny nebo provozu obchodního centra nebo stanovení podmínek pro jejich provoz,**
- c) omezení provozování holičství, kadeřnictví, pedikúry, manikúry nebo solária, poskytování kosmetických, masérských, regeneračních nebo rekondičních služeb nebo provozování živnosti, při níž je porušována integrita kůže, nebo stanovení podmínek jejich provozování nebo poskytování,**
- d) omezení provozování přírodního nebo umělého koupaliště nebo sauny nebo stanovení podmínek pro jejich provoz,**
- e) zákaz nebo omezení konání veřejných nebo soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, nebo stanovení podmínek jejich konání snižujících riziko přenosu onemocnění COVID-19, včetně stanovení maximálního počtu fyzických osob, které se jich mohou účastnit; zákaz nebo omezení nelze vztáhnout na schůze, zasedání a podobné akce ústavních orgánů, orgánů veřejné moci, soudů a jiných veřejných nebo soukromých osob, které se konají na základě zákona, a shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím,**
- f) omezení výuky nebo jiného provozu vysoké školy nebo stanovení podmínek pro výuku nebo jiný provoz vysoké školy,**
- g) příkaz poskytovatelům zdravotních služeb vyčlenit věcné, technické nebo personální kapacity ve zdravotnických zařízeních,**
- h) zákaz nebo omezení nebo stanovení podmínek návštěv ve zdravotnických zařízeních, zařízeních sociálních služeb nebo ve věznicích,**
- i) příkaz používat ochranné, mycí, čisticí nebo dezinfekční prostředky a další protiepidemická opatření,**
- j) příkaz poskytovatelům zdravotních služeb nebo poskytovatelům sociálních služeb v týdenním stacionáři, domově pro osoby se zdravotním postižením, domově pro seniory nebo domově se zvláštním režimem poskytnout ministerstvu nebo krajské hygienické stanici informace z jejich činnosti za účelem nastavení protiepidemických opatření,**
- k) omezení provozu dotčených prvků kritické infrastruktury a stanovení pravidel pro zajištění jejich provozu,**
- l) přemístění osob ve výkonu vazby nebo ve výkonu trestu odnětí svobody do jiné věznice nebo vyloučení volného pohybu těchto osob mimo věznici,**
- m) příkaz testovat zaměstnance a jiné pracovníky na přítomnost onemocnění COVID-19.**

**(3) Osoby, na něž se mimořádné opatření vztahuje, jsou povinny se jím řídit.**

**(4) Mimořádné opatření**

- a) podle § 2, nebo**

b) 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 a které má celostátní působnost, může být nařízeno pouze v době stavu pandemické pohotovosti. Skončením stavu pandemické pohotovosti mimořádná opatření podle věty první pozbývají platnosti.

187. Ústavní konformitu napadených ustanovení je třeba nazírat v souladu s námitkami, které navrhovatelka proti nim uplatnila, z pohledu dostatečné 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.

#### VI./1. Obecná východiska

##### A) K určitosti zákazové a příkazové právní normy

188. Dle dřívější judikatury Ústavního soudu je neurčitost v jisté míře nezbytnou vlastností každé právní normy, a teprve neurčitost vylučující možnost seznámit se s jejím normativním obsahem i při využití běžně uznávaných výkladových metod je v rozporu s ústavněprávním požadavkem na určitost právní normy [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 28/12 ze dne 23. 4. 2013 (N 63/69 SbNU 187; 176/2013 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 28/09 ze dne 2. 11. 2010 (N 215/59 SbNU 123; 368/2010 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 44/03 ze dne 5. 4. 2005 (N 73/37 SbNU 33; 249/2005 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 23/02 ze dne 30. 6. 2004 (N 89/33 SbNU 353; 476/2004 Sb.)]. Tento požadavek tak podmiňuje vynutitelnost právní normy tím, že její formulace musí umožňovat jejímu adresátovi, aby jí přizpůsobil své chování, a to případně i tehdy, je-li to možné jen s využitím odborné rady [nález sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ze dne 21. 2. 2012 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.)]. Je-li text právního předpisu z hlediska požadavku na určitost problematický, nezakládá to jeho protiústavnost *per se*, nýbrž je povinností orgánů veřejné moci včetně Ústavního soudu samotného pokusit se primárně o jeho ústavně souladný výklad [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 54/05 ze dne 22. 1. 2008 (N 16/48 SbNU 167; 265/2008 Sb.)].

189. Ústavní soud rovněž za porušení požadavku určitosti právní normy nepovažuje, pokud zákon stanovuje jen určité obecné podmínky, které jsou dále upřesněny prováděcím či stavovským předpisem (srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2988/19 ze dne 26. 4. 2021), případně je-li třeba obsah určitého pojmu použitého v jedné právní normě převzít z jiné právní normy, která jej definuje, byť by se nacházela v jiném právním předpisu [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 47/06 ze dne 2. 6. 2009 (N 127/53 SbNU 597; 250/2009 Sb.)].

##### B) K delegaci vymezení obsahu zákazu či příkazu na akt moci veřejné

190. Obecné limity úpravy věcné působnosti a jednotlivých pravomocí orgánu veřejné moci jsou z ústavněprávního hlediska vytyčeny čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny (princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí), čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny (legální licence), čl. 4 Ústavy (ústavní požadavek na to, aby ve věcné působnosti soudů byla ochrana základních práv a svobod), čl. 8 Ústavy (zaručení územní

samosprávy), čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy (nezměnitelnost podstatných náležitostí demokratického a právního státu a zákaz zneužití výkladu právních předpisů, čl. 4 Listiny (podmínky a meze ukládání povinností, rovnost před zákonem, nezbytnost, proporcionalita a subsidiarita omezení základních práv a svobod). Výlučné pravomoci některých orgánů veřejné moci pak upravují hlavy druhá až sedmá Ústavy. V těchto mezích má však zákonodárce velmi široký prostor pro stanovení věcné působnosti a pravomocí jednotlivých orgánů veřejné moci.

191. *A priori* není protiústavní, má-li uložení povinnosti omezující základní práva a svobody kompozitní povahu, tedy je-li jeho základ dostatečně určitě v souladu s ústavou upraven v zákoně [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 16/76 SbNU 231; 97/2015 Sb.)], konkrétní detaily však vymezuje tímto zákonem předvídaný jiný akt (normativní právní akt včetně vnitřních předpisů, smíšený právní akt), zákonodárce však nesmí stanovení či doplnění základu povinnosti delegovat na subjekt provádějící konkretizaci povinnosti [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 35/95 ze dne 10. 7. 1996 (N 64/5 SbNU 487; 206/1996 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 43/13 ze dne 25. 3. 2014 (N 39/72 SbNU 439; 77/2014 Sb.)] či jej upravit tak široce a vágně, že by tím fakticky stanovení hranic omezení základních práv a svobod přenesl na subjekt, který provádí konkretizaci této povinnosti [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. 5. 2017 (N 89/85 SbNU 503; 231/2017 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 32/15 ze dne 6. 12. 2016 (N 232/83 SbNU 605; 40/2017 Sb.)].

192. Konkretizace povinnosti musí rovněž odpovídat požadavku rovnosti, tj. není např. přípustné, aby byla svěřena více různým subjektům, které ji vůči adresátům ve své působnosti upraví rozdílně [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/17 ze dne 11. 9. 2018 (N 152/90 SbNU 463; 235/2018 Sb.)] a není přípustné, aby zasahovala do působnosti jiných orgánů veřejné moci [nález sp. zn. Pl. ÚS 49/03 ze dne 28. 4. 2005 (N 95/37 SbNU 285; 227/2005 Sb.)]. Konkretizace pak v žádném případě nesmí představovat větší omezení základních práv a svobod, než jaké umožňuje zákonná opora [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 7/97 ze dne 4. 6. 1997 (N 68/8 SbNU 175; 136/1997 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 21/97 ze dne 10. 3. 1998 (N 33/10 SbNU 217; 62/1998 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 20/01 ze dne 20. 11. 2001 (N 176/24 SbNU 305; 8/2002 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 17/15 ze dne 9. 2. 2016 (N 26/80 SbNU 327; 77/2016 Sb.)], a to ani fakticky jako implikace svého legislativního provedení [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 34/15 ze dne 13. 6. 2017 (N 98/85 SbNU 625; 245/2017 Sb.)]. Stejně tak si samozřejmě nemůže žádný orgán veřejné moci přisvojit pravomoc konkretizace určitého omezení základních práv a svobod, k němuž nemá na zákonné úrovni žádný základ [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 38/93 ze dne 5. 4. 1994 (N 14/1 SbNU 99; 96/1994 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 45/95 ze dne 11. 6. 1996 (N 46/5 SbNU 379; 202/1996 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 43/95 ze dne 3. 7. 1996 (N 60/5 SbNU 461; 203/1996 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 1/96 ze dne 19. 11. 1996 (N 120/6 SbNU 369; 294/1996 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 28/97 ze dne 5. 5. 1998 (N 50/11 SbNU 3; 128/1998 Sb.)].

C) K přiměřenosti zásahu napadených ustanovení do ústavně zaručených základních práv a svobod

193. Při střetu dvou ústavně chráněných hodnot, vztahů či zájmů, který je výsledkem určitého legislativního řešení, přistupuje Ústavní soud v zásadě ke dvěma základním druhům testů, tedy způsobů přezkumu, které z těchto hodnot, vztahů či zájmů dává v kolizi při ochraně přednost. Jde o test racionality, uplatňující se zejména u práv hospodářských, sociálních a kulturních [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. 10. 2006 (N 181/43 SbNU 57; 16/2007 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. 12. 2017 (N 227/87 SbNU 597; 8/2018 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 22/17 ze dne 26. 1. 2021 (124/2021 Sb.)] a o test proporcionality, uplatňující se zejména u práv lidských a menšinových či u zásahů do samosprávy [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013 (N 49/69 SbNU 31; 112/2013 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 6/17 ze dne 20. 2. 2018 (N 26/88 SbNU 329; 99/2018 Sb.)], případně o různé jejich modifikace, zejména test vyloučení extrémní disproportionality, uplatňující se např. u posuzování ústavní konformity majetkových sankcí či zdanění [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 37/11 ze dne 30. 7. 2013 (N 136/70 SbNU 263; 299/2013 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 87/20 ze dne 18. 5. 2021 (232/2021 Sb.)].

#### VI./2. Vlastní posouzení mimořádných opatření podle § 2 odst. 2 písm. a) až f)

194. Vycházejí z obecných východisek nastíněných v části VI./1. tohoto nálezu Ústavní soud nyní posoudí napadená ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona prizmatem všech tří zájmových otázek.

##### A) K určitosti zákazové a příkazové právní normy

195. Z hlediska požadavku na určitost a předvídatelnost napadená úprava ob stojí. Ačkoliv je formulace mimořádných opatření dle § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona očividně dosti široká, jak Ústavní soud již opakovaně uvedl, tato širší nemůže zakládat jejich protiústavnost *per se*, neboť tato mimořádná opatření tak, jak jsou v pandemického zákoně vymezena, jsou toliko zákonným podkladem umožňujícím konkretizaci přesné podoby jednotlivých příkazů či zákazů správním aktem (v podobě opatření obecné povahy) orgánem moci výkonné. Protiústavnost těchto příkazů či zákazů tak závisí především na konkrétním obsahu jednotlivých mimořádných opatření vydaných na základě § 2 odst. 2 pandemického zákona.

196. Aby Ústavní soud mohl dovodit, že již samotná tato napadená ustanovení pandemického zákona jsou v rozporu s ústavním pořádkem, musel by dospět k závěru, že vydávání mimořádných opatření na jejich základě nepodléhá žádnému či podléhá jen nedostatečnému inherentnímu regulativu ochrany ústavně zaručených základních práv a svobod. Pokud tento způsob, jakým se z obecných neurčitých norem v § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona stane konkrétní opatření zasahující reálně do životů lidí, naopak je podroben efektivním omezením a usměrněním vyžadovaným ochranou základních lidských práv a svobod, pak ani obecnost či neurčitost těchto norem nijak nevyklučuje jejich ústavní konformitu. Přezkum těchto omezení a usměrnění představujících garance ochrany základních práv a svobod bude proveden níže v části VI./2.C) tohoto nálezu.

## B) K delegaci vymezení obsahu zákazu či příkazu na akt moci veřejné

197. Jak vyplývá z části VI./1.A) tohoto nálezu, samotný způsob konstrukce příkazů a zákazů mimořádnými opatřeními dle § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona spojením obecné zákonné úpravy, která je v jednotlivých případech konkretizována mimořádnými opatřeními ve formě opatření obecné povahy s přesně vyjádřeným obsahem, je *in genere* ústavně přípustný. I posouzení této otázky tak bude záviset především na tom, zda tento způsob *in specie* tak, jak byl proveden v napadených ustanoveních pandemického zákona, obsahuje dostatečné garance ochrany základních lidských práv a svobod. K tomu však viz níže v následující části tohoto nálezu.

## C) K přiměřenosti zásahu napadených ustanovení do ústavně zaručených základních práv a svobod

198. Napadená ustanovení umožňují zásah do poměrně širokého spektra ústavně zaručených základních práv a svobod a potenciálně se dotýkají prakticky každého ohledu lidského života, zejména těch aspektů, jimiž se realizuje společenský styk jako prakticky nezbytný předpoklad lidského života. Nejcitelněji jsou jimi zasažena svoboda pohybu a pobytu dle čl. 14 Listiny, právo pokojně se shromažďovat dle čl. 19 Listiny, sdružovat se dle čl. 20 odst. 1 Listiny, právo na vzdělání dle čl. 33 odst. 1 Listiny a právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost dle čl. 26 odst. 1 Listiny, přičemž některá z těchto ústavně zaručených základních práv a svobod náleží mezi práva lidská dle hlavy druhé Listiny, některá mezi práva hospodářská, sociální a kulturní. Nepopíratelně na druhé misce vah proti těmto zásahům stojí právo na ochranu zdraví dle čl. 31 Listiny a právo na život dle čl. 6 Listiny.

199. Jelikož přesná podoba zásahu do těchto práv a svobod se neváže již k napadeným ustanovením, ale až k jejich konkretizaci, je třeba proporcionalitu případného zásahu *in abstracto* posuzovat testem proporcionality, nikoliv jen racionality, neboť Ústavní soud v nynějším řízení nemůže posuzovat jednotlivé správní akty vydané na základě napadených ustanovení, ale jen napadená ustanovení samotná. U nich, jak uvedeno výše, nelze rozlišit jednoznačně, do kterého základního lidského práva či svobody budou zasahovat, proto je na místě aplikovat vyšší standard, tedy přezkum testem proporcionality.

200. Prvním krokem tohoto testu je vhodnost. Napadená ustanovení § 2 odst. 2 pandemického zákona mají za cíl umožnit reagovat na ne zcela předvídatelný průběh pandemie, tím, že mají za účelem její likvidace umožňovat regulaci činností, které je buď zapotřebí přikázat k dosažení tohoto cíle, nebo je naopak zakázat proto, že při nich hrozí šíření onemocnění COVID-19. Obdobně je účel pandemického zákona formulován v jeho § 1 a § 2 odst. 1. Deklarovaným důvodem dle vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení je umožnění této regulace s pružností, již by běžný zákonodárný proces neumožňoval. Všechna napadená opatření dle § 2 odst. 2 pandemického zákona umožňují omezovat (a v jednom případě i zakázat) činnosti, při nichž dochází pravidelně k hromadnému kontaktu více osob.



201. Podstatným je v této souvislosti především to, že výběr účinných způsobů zvládnání pandemie závisí především na dostupných a ověřených vědeckých poznatcích z oborů medicíny, mikrobiologie, virologie, chemie, statistiky atd. Ústavnímu soudu jistě nepřísluší tyto odborné otázky řešit, nicméně je v současné době již notorietou, že onemocnění COVID-19 je virovým infekčním onemocněním přenášejícím se primárně tzv. kapénkovou cestou, tedy vzduchem ze člověka na člověka při blízkém kontaktu na krátkou vzdálenost. Proto nelze než uzavřít, že napadená úprava umožňující regulovat tento blízký mezilidský kontakt, je způsobilá k dosažení sledovaného cíle.

202. Druhým krokem je nezbytnost. I v tomto kroku nelze pustit ze zřetele povahu onemocnění COVID-19 a jeho přenosu. Vzhledem k těmto okolnostem je nutno konstatovat, že bez určitého omezení základních lidských práv a svobod vztahujících se k mezilidskému kontaktu se účinný boj proti pandemii a ochrana veřejného zdraví v obecné rovině neobejde. Každé z napadených ustanovení § 2 odst. 2 pandemického zákona přitom právě k takovému omezením směřuje. Podstatné v této souvislosti je, že pro vytyčení relevantního rámce přezkumu nejen nezbytnosti, ale i navazujícího kroku přiměřenosti v užším slova smyslu, je třeba na základě výše uvedeného vyjít z toho, že napadená ustanovení § 2 odst. 2 pandemického zákona sama o sobě žádné konkrétní a přímo na jednotlivcích státní mocí vynutitelné povinnosti neukládají, ale že představují toliko delegující normy ve smyslu čl. 4 odst. 2 Listiny. Až konkrétní opatření vydaná na základě této delegace jsou přímo vymahatelná vůči jednotlivcům.

203. Dalším důležitým východiskem přezkumu je to, že předmětná ustanovení náleží do oboru krizového zákonodárství a řeší časově i věcně omezenou komplexní celospolečensky významnou krizovou situaci. Ačkoliv se i na tyto delegující normy vztahují obecné ústavněprávní požadavky určitosti a předvídatelnosti, jejich striktnost s přihlédnutím k oběma zmíněným východiskům je v zájmu akceschopnosti a flexibility podstatně nižší než v případě zákazových či příkazových norem vydávaných při regulaci běžných záležitostí.

204. Ústavní soud tak při přezkumu nezbytnosti a přiměřenosti v užším slova smyslu napadené úpravy § 2 odst. 2 pandemického zákona nemůže přihlížet ke každému možnému konkrétnímu opatření na jejich podkladě vydanému, ale musí se omezit toliko na posouzení jen a pouze napadených ustanovení § 2 odst. 2 pandemického zákona s přihlédnutím k jejich shora nastíněné specifické povaze. Jelikož ústavní pořádek nestanovuje žádné zvláštní požadavky na zákonný rámec omezování základních lidských práv a svobod při zvládnání mimořádných situací nepodléhajících režimu ústavního zákona o bezpečnosti, omezuje se z tohoto hlediska přezkum na posouzení záruk ochrany ústavně zaručených základních lidských práv a svobod ve smyslu požadavků čl. 4 odst. 1, 3 a 4 Listiny v napadené právní úpravě. Tyto záruky jsou dvojí – 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.

205. První rovina apriorních záruk spočívá v samotném vymezení nejzazšího rámce jednotlivých napadených mimořádných opatření dle § 2 odst. 2 pandemického zákona. S výjimkou jediného [§ 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona] umožňují všechna

napadená mimořádná opatření toliko omezení, nikoliv úplné vyloučení výkonu ústavně zaručených základních práv a svobod, do nichž zasahují. Šíře těchto mimořádných opatření přitom není kategoricky větší než např. krizová opatření, která lze vydávat v nouzovém stavu či za stavu ohrožení státu dle § 5 až § 7 krizového zákona; obdobně abstraktně jsou formulována mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, jejichž vydání ani není vázáno na vyhlášení určitého krizového stavu. Pozoruhodné v této souvislosti je zejména mimořádné opatření dle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jehož uložení za účelem boje s pandemií umožňuje i § 2 odst. 4 pandemického zákona, a které navrhovatelka nenapadá, které je velmi obecné a umožňuje „*zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.*“

206. K první rovině tak lze konkludovat, že meze konkrétních mimořádných opatření dle § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona jsou velmi široké. To je však dáno potřebou reagovat na potřeby situace, kterou z povahy věci nikdy veřejná moc nebude mít plně pod svou kontrolou a která pro ni nebude nikdy zcela předvídatelná. Vyvažuje se zde proti sobě požadavek na dostatečnou akceschopnost orgánů veřejné moci při zvládnání pandemie s požadavkem na účinnou ochranu ústavně zaručených základních lidských práv a svobod. Nedostatečné vyhovění prvnímu požadavku může vést k tomu, že vzhledem k určité nečekané turbulenci ve vývoji pandemie (např. novému vědeckému poznatku o šíření koronaviru SARS-CoV-2) náhle nebude veřejná moc mít k dispozici potřebnou dílčí pravomoc vydat mimořádné opatření, které je pro účinnou ochranu veřejného zdraví nutné. Nevyhovující vyvážení vůči druhému požadavku může mít za následek nepotřebné, nadbytečné, a tedy i nepřiměřené zásahy do základních práv a svobod, což může v konečném důsledku znamenat i jejich porušení.

207. Zatímco však v případě chybějící dílčí pravomoci tváří v tvář nové situaci negativní následky tohoto stavu nemusí být vůbec zhojitelné (nákaza zrychlí, dojde k nezvratnému poškození zdraví či dokonce k úmrtím), negativním důsledkům příliš široce vymezených mimořádných opatření lze zabránit snáze, fungují-li ostatní roviny apriorních záruk v konjunkci se zárukami posteriorními (k tomu viz dále). V tomto konfliktu tak převažuje potřeba zajištění dostatečné akceschopnosti orgánů veřejné moci. Ostatně i ve srovnání s obdobnými výše namátkou uvedenými opatřeními ke zvládnání krizových situací napadená mimořádná opatření dle § 2 odst. 2 pandemického zákona nelze považovat za *a priori* příliš neurčitá, abstraktní či nepředvídatelná.

208. Druhou rovinu apriorních záruk představuje účelové omezení pravomoci vydávat napadená opatření dle § 2 odst. 2 pandemického zákona. Ustanovení § 2 odst. 1 pandemického zákona omezuje pravomoc vydávat jednotlivá opatření dle § 2 odst. 2 pandemického zákona účelem, jímž je „*likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku*“. Dle § 3 pandemického zákona je možné tato opatření vydat „*pouze v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu.*“ Dle § 3 odst. 2 pandemického zákona se v odůvodnění opatření „*zohlední aktuální analýza epidemiologické situace onemocnění COVID-19 a konkrétní míra rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob.*“ Je tedy zřejmé, že konstrukce napadených mimořádných opatření je inherentně limitována, neboť neumožňuje

příslušným orgánům výkoné moci nařizování těchto opatření arbitrárně (čemuž by ostatně bránily již shora nastíněné ústavněprávní maximy čl. 4 odst. 1, 3 a 4 Listiny) či jen v závislosti na politické úvaze, nýbrž činí je závislým na reálné potřebnosti zvládat průběh či hrozby znovuvypuknutí pandemie dle aktuálního vývoje a poznatků odborného posouzení epidemiologické situace.

209. Třetí rovinu apriorních záruk vytváří podmíněnost trvání napadených mimořádných opatření trváním důvodů k jejich vydání a možnost jejich nařízení jen po předchozím souhlasu vlády (§ 3 odst. 3 a § 3 odst. 4 věta druhá pandemického zákona), jakož i periodický přezkum správním orgánem, který příslušné opatření vydal (§ 3 odst. 7 pandemického zákona). I v této rovině se tak zobrazuje navázání pravomoci vydávat napadená mimořádná opatření dle § 2 odst. 2 pandemického zákona na výslovně definovaný účel a zohlednění potřeby náležitěho respektu k ochraně základních lidských práv a svobod, do nichž se jimi zasahuje, včetně jejich elasticity v případě, že důvod vydání těchto mimořádných opatření zeslábnou nebo odpadne.

210. Ačkoliv apriorní záruky jsou ve vztahu k napadeným mimořádným opatřením rozvinuté, samy o sobě by bez dalšího dostatečné z hlediska vyvážení konkurujících si zájmů nebyly. To může být zajištěno až při jejich propojení s posteriorními zárukami. Ty jsou provedeny především právní formou, v níž jsou napadená mimořádná opatření vydávána, již je opatření obecné povahy (§ 3 odst. 6 pandemického zákona). Tato forma staví ochranu ústavně zaručených základních lidských práv a svobod, do nichž je napadenými mimořádnými opatřeními zasahováno, pod ochranu moci soudní, neboť opatření obecné povahy může být přezkoumáno ve správním soudnictví v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle dílu 7 části třetí soudního řádu správního; subsidiárně pak ochranu samozřejmě může poskytnout i Ústavní soud. Uvedené apriorní záruky tvoří rovněž i referenční rámec tohoto přezkumu, a tedy příslušné orgány moci výkoné jsou nuceny je dodržovat pod sankcí zrušení při následném soudním přezkumu.

211. Argument navrhovatelky, že napadená úprava § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona vytváří prostor pro aplikační libovůli správních orgánů, což se projevilo i v kritice stran opakovaného rušení mimořádných opatření správními soudy vznesené na vrub Ministerstva zdravotnictví, vyvrací tedy sám sebe. Dokládá totiž, že ochrana základních práv a svobod při aplikaci napadené úpravy je pod účinnou ochranou soudnictví v souladu s čl. 90 Ústavy a specificky čl. 36 odst. 2 Listiny a že případné excesy při této aplikaci podléhají přezkumu správního soudnictví. To, jak sama navrhovatelka demonstruje na konkrétních soudních rozhodnutích, tento přezkum reálně provádí a kvalitu opatření vydávaných na základě § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona bere s vážností, které naplnění ústavních požadavků na kontrolu omezení základních práv a svobod mocí výkonou, prováděnou mocí soudní, vyžaduje.

212. Z téhož důvodu je tedy vyvráceno i navrhovatelčino tvrzení, že absencí mezi omezení základních práv a svobod napadenou úpravou není respektován systém brzd a protivah, neboť byť z legitimního důvodu vyšší akceschopnosti a reaktivity veřejné moci (viz výše) moc výkoná získává napadenou právní úpravou účelově vázané pravomoci ke zvládnutí pandemie v šíři, v jaké za běžných podmínek náleží moci zákonodárné, moc

soudní přezkumem mimořádných opatření dle § 2 odst. 2 pandemického zákona tento přenos vyvažuje a v případě potřeby i brzdí.

213. Ústavní soud tak konstatuje, že v testu proporcionality napadená úprava § 2 odst. 2 pandemického zákona obstojí.

214. K dalším argumentům navrhovatelky tak lze již jen ve stručnosti uvést následující:

215. Tvrzení navrhovatelky, že omezení časové působnosti pandemického zákona do 28. 2. 2022 podlamuje jeho účel a zcela vyprazdňuje jeho obsah, je předně z hlediska logiky nevalidní. Skutečnost, že po určité době skončí účinnost zákona, nijak nevyprazdňuje jeho obsah ani nepodlamuje jeho účel v době, kdy účinný byl. Žádný právní předpis ostatně (s výjimkou ústavních norem upravujících podstatné náležitosti demokratického právního státu) není a nemůže být přijímán s ambicí, že bude účinný věčně, neboť to by odporovalo požadavkům společenského vývoje. Kromě toho toto tvrzení i postrádá ústavněprávní rozměr. Způsob, jakým zákonodárce bude řešit vývoj situace po 28. 2. 2022 nelze předjímat a primárně jde o otázku ryze politickou, do níž v takto abstraktní rovině Ústavní soud není oprávněn zasahovat. Nic ostatně nevylučuje ani hypotetické prodloužení časové působnosti pandemického zákona, či naopak jeho předčasné zrušení, nazná-li Parlament, že takový postup bude nutný.

216. Rovněž se nelze ztotožnit s tezí, že by protiústavnost napadených ustanovení § 2 odst. 2 pandemického zákona mohla zakládat absence výslovné úpravy požadavku na přiměřenost zásahu do základních lidských práv a svobod, včetně komponenty jeho nezbytnosti. Výslovná absence tohoto požadavku v zákoně totiž neznamená, že by tento požadavek, který je obecným požadavkem jakéhokoliv výkonu veřejné moci mající své zakotvení již na úrovni ústavního pořádku (zejména čl. 4 Listiny), aplikace pandemického zákona splňovat nemusela.

217. Konečně ani polemika navrhovatelky a vlády o korektnosti či nekorektnosti argumentace jednotlivými rozhodnutími o mimořádných opatřeních ve správním soudnictví není pro posouzení nynější věci relevantní. Tato polemika se totiž podstatným způsobem odchyľuje od předmětu řízení před Ústavním soudem, pro jehož rozhodnutí ostatně není ani rozhodující, neboť úkolem Ústavního soudu v tomto řízení není rozhodnout, zda a který účastník či vedlejší účastník řízení argumentuje korektně, či naopak zavádějícím způsobem, přičemž základní teze navrhovatelky – že neurčitá úprava pandemického zákona se projevuje opakovaným rušením opatření, která byla dle něj vydána, ve správním soudnictví – i reakce vlády – že důvody rušení nesouvisí s legislativní kvalitou pandemického zákona – jsou dostatečně zřejmé. Rozbor jednotlivých soudních rozhodnutí tak k dosažení účelu tohoto řízení před Ústavním soudem nepřispívá.

## VII. K vyšším pokut za přestupky dle § 10 a § 11 pandemického zákona

218. Navrhovatelka rovněž rozšířila svůj návrh o posouzení souladnosti vybraných horních hranic pokut za přestupky dle § 10 a § 11 pandemického zákona s ústavním pořádkem, představujícím rovněž zcela samostatný problém.

219. Ačkoliv navrhovatelka napadla výslovně toliko částky reprezentující horní hranice pokut za některé přestupky dle § 10 a § 11 pandemického zákona, tyto částky nemají samostatnou normativní existenci. Jde jen o vyjádření jednoho dílčího (kvantifikačního) elementu sankce coby stavebního prvku právní normy, který zcela pozbývá smyslu bez návaznosti na ostatní dílčí elementy a bez nějž současně ztrácí své *ratio* i celá sankce příslušné právní normy jako celek. Napadené částky tak nepředstavují samostatná ustanovení zákona, tedy nejsou „jednotlivým ustanovením“ ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy [srov. např. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 24/94 ze dne 11. 4. 1995 (N 19/3 SbNU 113; 80/1995 Sb.)]. Ústavní soud proto musel považovat za napadená celá ustanovení zakotvující jednotlivé sankce v § 10 odst. 2 a 3 pandemického zákona a v § 11 odst. 2 a 3 pandemického zákona zakotvující jednotlivé napadené přestupky z důvodů tkvících dle navrhovatelky v protiústavnosti sankcí za ně, což odpovídá i vlastní navrhovatelčině argumentaci. Za součást těchto jednotlivých ustanovení naopak nepovažoval Ústavní soud další stavební prvky příslušných právních norem (hypotézu a dispoziční, resp. skutkovou podstatu), neboť ty by si zachovaly svou samostatnou normativní existenci i při absenci úpravy sankce přímo v pandemickém zákoně, neboť § 46 odst. 1 přestupkového zákona, obsahuje jako *lex generalis* (viz níže) pro takové případy subsidiární úpravu výše pokuty jako správní sankce za přestupek. Napadená ustanovení § 10 a § 11 pandemického zákona tak zní (*pozn. napadená ustanovení jsou zvýrazněna Ústavním soudem*):

## § 10

(1) Přestupku se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba, pokud nedodrží mimořádné opatření podle § 2.

**(2) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu až do**

**a) 3 000 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. a), b), e), i), pokud k nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. i) došlo při poskytování zdravotních nebo sociálních služeb, nebo k),**

**b) 1 000 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. d),**

**c) 500 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. c), f), g) nebo m),**

d) 100 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. i) v jiných případech než uvedených v písmenu a), nebo

e) 50 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. h) nebo j).

**(3) Je-li přestupek podle odstavce 2 písm. a) spáchán opakovaně po nabytí právní moci rozhodnutí o stejném přestupku, uloží se pokuta do 4 000 000 Kč.**

(4) Je-li přestupek podle odstavce 2 spáchán jednáním zaměstnance právnické nebo podnikající fyzické osoby na základě pokynu této právnické nebo podnikající fyzické osoby i přesto, že zaměstnanec nejdříve odmítl podle pokynu této právnické nebo

podnikající fyzické osoby jednat, lze maximální možnou výši pokuty podle odstavce 2 zvýšit o čtvrtinu.

#### § 11

(1) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nedodrží mimořádné opatření podle § 2.

**(2) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu až do**

**a) 1 000 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm.**

**a), b), e), i), pokud k nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. i) došlo při poskytování zdravotních nebo sociálních služeb, nebo k),**

**b) 500 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. d),**

**c) 100 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. c), f) nebo g),**

d) 50 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. h), j), l) nebo m), nebo

e) 30 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. i) v jiných případech než uvedených v písmenu a).

**(3) Je-li přestupek podle odstavce 2 písm. a) spáchán opakovaně po nabytí právní moci rozhodnutí o stejném přestupku, uloží se pokuta do 2 000 000 Kč.**

(4) Fyzická osoba se zproští odpovědnosti ze spáchání přestupku, pokud jej spáchala na základě pokynu svého zaměstnavatele.

#### VII./1. Obecná východiska

220. Ústavní soud již v minulosti mnohokrát vyjádřil svůj rezervovaný postoj k přezkumu horních hranic pokut za správní delikty, neboť tyto jsou v zásadě otázkou sankční politiky, která jako součást politiky jako takové náleží politickým subjektům, mezi něž Ústavní soud nepatří [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 10. 2011 (N 183/63 SbNU 117; 22/2012 Sb.)]. Ústavní soud v takových případech aplikuje tzv. test vyloučení extrémní disproportionality (viz výše bod 193.), a tedy protiústavnost určité právní sankce, resp. jejího dílčího aspektu, jako je např. horní hranice její sazby, tak může nastat v zásadě toliko tehdy, má-li likvidační či rdousící efekt [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 37/11 ze dne 30. 7. 2013 (N 136/70 SbNU 263; 299/2013 Sb.)]. Takovéto efekty lze dle Ústavního soudu spojovat zejména s pevným stanovením dolní hranice pokuty neumožňujícím přihlédnout ke konkrétním okolnostem, zejména majetkovým poměrům pachatele [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 12/03 ze dne 10. 3. 2004 (N 37/32 SbNU 367; 300/2004 Sb.)].

221. Orgány veřejné správy mají přitom za účelem šetření práva vlastnit majetek dle čl. 11 odst. 1 Listiny při ukládání správních sankcí majetkové povahy povinnost vedle závažnosti deliktu a okolností jeho spáchání i majetkové poměry pachatele [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)], čemuž v případě přestupků odpovídá i § 37 písm. g) přestupkového zákona, který se použije jako obecná úprava přestupků, vymezující tento zákonný pojem [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/16 ze dne 7. 4. 2020 (254/2020 Sb.), bod 25., či nález ze dne 16. 5. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/16 (116/2018 Sb.), bod 36.] a další podmínky odpovědnosti za přestupky a jejich právních následků.

## VII./2. Vlastní posouzení horních hranic pokut dle § 10 a § 11 pandemického zákona

222. Vztáhne-li Ústavní soud tato obecná východiska na napadenou úpravu § 10 a § 11 pandemického zákona, tato úprava jim v obecné rovině vyhovuje. To ostatně nezpochybnuje ani sama navrhovatelka, která jejich protiústavnost dovozuje toliko na základě údajné přílišné přísnosti horních hranic vybraných pokut a údajného nerespektování specifík současné pandemie napadenou právní úpravou.

223. Jak vyplývá ze shora uvedeného, výše horní hranice pokuty *eo ipso* vadu protiústavnosti napadené právní úpravy zpravidla zakládat nemůže. Napadené horní hranice pokut dle § 10 a § 11 pandemického zákona patří sice k relativně vyšším horním hranicím pokut za přestupky obsažené v právním řádu České republiky, avšak, jak ostatně dokumentuje i vyjádření vlády, nejde o horní hranice zcela ojedinělé a nejsou ani exorbitantně (např. o několik řádů) vyšší než běžně se vyskytující horní hranice přestupků. Jelikož právní regulace chráněná napadenou úpravou dle § 10 a § 11 pandemického zákona dopadá na velmi široký okruh adresátů, do nějž v obou kategoriích (podnikající fyzické osoby a právnické osoby dle § 10 pandemického zákona na jedné a fyzické osoby „nepodnikající“ dle § 11 pandemického zákona na druhé straně) spadají subjekty s velmi odlišnými ekonomickými a dalšími poměry relevantními pro dostatečné vyvažování prevence a represe, nejsou napadené výše horních hranic sazby pokut ani zjevně bezúčelné. Samy o sobě tak nevybočují z ústavně chráněného prostoru politického rozhodování o sankční politice státu.

224. Protiústavnost napadené právní úpravy by tak mohla být dovozena jedině tehdy, kdyby napadené horní hranice sazeb pokut dle § 10 a § 11 pandemického zákona byly aplikovány „automaticky“, znemožňovaly by individuální posouzení věci či by jiným způsobem napadená právní úprava bezdůvodně upřednostňovala ukládání pokut při horních hranicích trestních sazeb. Tak tomu však v nynějším případě není. Napadená úprava umožňuje uložení pokuty v celé velikosti polouzavřeného intervalu sazby, z nějž horní hranice představuje pouze jednu mez intervalu, a ačkoliv neobsahuje žádná kritéria pro určení konkrétní výměry v jednotlivém případě, neznamená to, že by v tomto ohledu byla volba výměry ponechána na libovůli správního orgánu.

225. Vzhledem k obsahu a zdůvodnění navrhovatelčiných výhrad vůči výši vybraných horních hranic pokut za přestupky dle § 10 a § 11 pandemického zákona Ústavní soud totiž konstatuje, že její argumentace původně prakticky ignorovala skutečnost, že právní úprava přestupků dle pandemického zákona není výlučná, nýbrž že ve všech otázkách, které nejsou v pandemickém zákoně upraveny jinak, se uplatní regulace obecné hmotněprávní části přestupkového práva, představovaná přestupkovým zákonem. Přestupkový zákon obsahuje komplexní směrnici pro ukládání správních sankcí včetně všech kritérií, od jejichž absence v pandemickém zákoně navrhovatelka odvozuje protiústavnost napadených výší horních hranic pokut (zejména zohlednění majetkových poměrů, úměrnost ukládané sankce závažnosti činu, první spáchání či přestupkovou recidivu atd.; srov. díl 1 hlavy VII. části první zákona č. 251/2016 Sb.).

226. Polemizuje-li navrhovatelka v replice k vyjádření vlády k jejímu rozšíření návrhu s dostatečností této obecné úpravy a dožaduje-li se ještě specifických kritérií vyvolaných zvláštní povahou současné situace, pak Ústavní soud v první řadě nemůže přehlédnout, že uznání existence provázanosti přestupků dle pandemického zákona s obecnou úpravou ukládání sankcí dle zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích navrhovatelka činí právě až v této replice. Původně byla její argumentace založena na tom, že pandemický zákon neobsahuje vůbec žádná kritéria pro ukládání správních sankcí za přestupky v něm obsažené. To vrhá stín pochybnosti o integritě a autentičnosti této námitky tak, jak ji navrhovatelka vyložila v předmětné replice. Ani s jádrem této námitky se Ústavní soud ztotožnit nemohl.

227. Shora odkazovaná obecná úprava ukládání sankcí za přestupky dle přestupkového zákona je komplexní, představuje vyjádření několikasetletého vývoje kritérií pro ukládání sankcí v oblasti veřejného práva a umožňuje zohlednění všech relevantních aspektů jednotlivého případu včetně každého specifika, které může být vyvoláno zvláštní situací současné pandemie. Všechna kritéria pro ukládání správních trestů za přestupky jsou totiž upravena demonstrativně (srov. slovo „zejména“ v § 36, § 37, § 38, § 39 a § 40 přestupkového zákona). I když tak není vůbec zřejmé, jaká přesně zvláštní kritéria by si navrhovatelka přála při ukládání správních trestů za přestupky, jejichž horní hranice napadá, je naopak zcela zřejmé, že jejich zohlednění současná úprava umožňuje. Případný „drakonický“ přístup správních orgánů při postihování přestupků dle pandemického zákona, jehož se navrhovatelka tolik obává soudě dle četnosti tohoto adjektiva v jejích procesních vyjádřeních, tak není nezbytným důsledkem nevhodné (natož protiústavní) napadené úpravy sankcí za přestupky v pandemického zákoně. Její zrušení tak není důvodné a eventuální excesy v jednotlivých případech jsou efektivně řešitelné v systému opravných prostředků dle správního řádu, přezkumem uložené sankce ve správním soudnictví (včetně možnosti upustit od uložení správního trestu a moderačního oprávnění soudu ve vztahu k již uložené pokutě v nepřiměřené výši dle § 78 odst. 2 soudního řádu správního) a v posledku i v řízení o individuální ústavní stížnosti před Ústavním soudem.

228. Za poněkud zarážející považuje Ústavní soud námitku absence úpravy moderační výše pokuty, neboť, jak uvádí i sama navrhovatelka, žádné z napadených ustanovení o pokutách za přestupky dle § 10 a § 11 pandemického zákona neobsahují dolní hranici výše pokuty. Správní orgán je tak omezen toliko co do přísnosti, nikoliv však již co do mírnosti ukládané pokuty, kterou tedy může uložit již přímo napoprvé tak mírnou, jak uzná v rámci svého správního uvážení v mezích zákonných kritérií vztahených na konkrétní skutkové okolnosti za vhodné, aniž by mu v tom zabraňovala nepodkročitelná spodní hranice sazby pokuty. Při takové právní úpravě je absence moderačního oprávnění nejen logická, ale naopak jeho zavedení by představovalo nonsens, neboť by prvostupňový správní orgán již neměl co moderovat.

229. Přitakat nemůže Ústavní soud ani námitce navrhovatelky, že na přestupcích dle pandemického zákona je něco výjimečného a specifického oproti jiným přestupkům s ohledem na to, že postihují jednání, která nejsou za normálních okolností zakázána (či příkázána) a nemají tedy *in genere* „delikventní“ charakter. Tato námitka neobstojí hned ze tří vzájemně propojených důvodů. Za první, specifická povaha současné situace si v duchu



obecného právního principu velícího posuzovat stejné případy stejně a rozdílné rozdílně vyžaduje specifické ohledy a usuzování na to, co a jak by v ní mělo být regulováno, podle toho, co a jak je regulováno za „normálních poměrů“, je výrazně limitováno. V podmínkách bezprecedentní specifické situace jsou tak měřítka „normálních poměrů“ nevypovídající úplně stejně, jako měřítka takto specifických situací pro „normální poměry“ (těžko by tak bylo možno opačně připustit, že protože určitá povinnost byla shledána souladnou s ústavou v současné situaci, musí být souladná s ústavou za všech okolností).

230. Za druhé, materiální aspekt (společenská škodlivost) přestupků dle pandemického zákona není redukován či vyloučen jen tím, že řada aktivit, které díky zmocnění § 2 odst. 1 pandemického zákona lze pro účely jejího zvládnutí zakázat, či naopak přikázat, jsou mimo situaci pandemie neregulovány. Materiální stránku přestupku zde představuje právě to, že v období pandemie (ne)výkon těchto aktivit ohrožuje zdraví i životy ostatních. Tento fakt je i instinktivně rozpoznatelný pro adresáty příslušného zákazu či příkazu, neboť současná pandemie onemocnění COVID-19 požívá značně zvýšené mediální pozornosti. Prakticky každý takový adresát je navíc schopen úvahy, že za změněných okolností se mění i pojetí „normálnosti“ chování. Historicky v této souvislosti lze např. odkázat na povinnost zakrývat v noci okna za účelem ztišení lokalizace sídla při leteckých náletech, u níž se její obsah vázal také na zcela běžnou součást lidského života, a přesto by bylo třeba velké fantazie k pochybnostem o tom, že adresáti této povinnosti dobře věděli, co je jejím účelem i co mají udělat pro to, aby jí vyhověli.

231. Za třetí, protiústavnost určitého zákazu či příkazu nelze dovozovat jen z faktu, že nějaká aktivita je zakázána či přikázána nikoliv obecně, ale jen za určitých okolností, ačkoliv jinak je právem neregulována či i výslovně povolena. Právní řád upravuje celou řadu situací, v nichž je určitá činnost zakázána či přikázána jen za vymezených podmínek, které mohou být vymezeny kromě jiného i časově nebo místně. Např. ústavnost úpravy provozu na pozemních komunikacích zakazující stání motorových vozidel na určitých místech není nijak zpochybněna tím, že stání motorového vozidla obecně není nijak protiprávní ani společensky patologický jev, stejně to platí např. i pro zákaz pití alkoholu na místě, kde to zakazuje obecně závazná vyhláška obce na základě § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, hlasitý zpěv na veřejnosti sám o sobě protiprávní není, ale v nočních hodinách jím může být naplněna skutková podstata přestupku dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, vstup na určitá chráněná území je obecně povolen, ale v případě poškození chráněných součástí přírody může být zakázán postupem dle § 64 zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, atd. Obdobně jako u materiální stránky lze i v této souvislosti zopakovat, že adresát příkazové či zákazové právní normy je obecně schopen efektivně rozlišit, kdy a jak je určitá činnost regulována, a podle čeho to pozná.

232. Ústavní soud tedy shrnuje, že napadené horní hranice výše pokut za vybrané přestupky dle § 10 a § 11 pandemického zákona nenaplňují žádný důvod, pro který by Ústavní soud mohl konstatovat jejich protiústavnost.

## VIII. Závěr

233. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud vyhověl návrhu na zrušení ustanovení § 9 odst. 1 věty druhé pandemického zákona ve slovech „ , *návratných finančních výpomocí*“, neboť je shledal rozporným s ústavním pořádkem, a podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je zrušil dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů. Ve zbytku Ústavní soud návrh zamítl podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, neboť dospěl k závěru, že nejsou dány důvody ani pro zrušení pandemického zákona jako celku pro údajné vady zákonodárského procesu, ani pro zrušení ostatních napadených ustanovení pandemického zákona.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 7. prosince 2021

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu

**Odlišné stanovisko soudkyně Kateřiny Šimáčkové k výroku I. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21**

Souzním s výrokem i odůvodněním většiny ve vztahu k zamítnutí návrhu. Nemohu s ní však souhlasit v té části, v níž ruší část ustanovení § 9 odst. 4 pandemického zákona. Byť by zajisté bylo možno si představit právní úpravu lepší a efektivnější, jsem přesvědčena, že napadený zákon není rozporný s ústavním pořádkem. Závěr o neústavnosti zrušeného ustanovení není dle mého názoru opřen o dostatečně přesvědčivé důvody.

V Brně dne 7. prosince 2021

Kateřina Šimáčková

**Odlišné stanovisko soudce Josefa Fialy k I. výroku nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 20/21 a jeho odůvodnění**

Dle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), podávám odlišné stanovisko k I. výroku nálezu a odůvodnění tohoto výroku (body 168. až 180.).

Ustanovení § 9 odst. 4 věty druhé zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při pandemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, nepředstavuje „zákonné snížení náhrady škody“, je toliko legálním vymezením rozsahu náhrady škody.

Je notorií, že náhrada škody (náhrada újmy) je formována právní úpravou tří složek, tj. regulací obsahu, rozsahu a způsobu náhrady, a to vždy předpisy podústavního práva. Také v posuzované věci měl Ústavní soud důsledně respektovat princip sebeomezení (judicial self-restraint) a do právní úpravy rozsahu náhrady škody nezasahovat. V dané věci byl dostačující apel na zákonodárce k případnému doplnění předpony „ne“ k přídavnému jménu „návrtných“.

V Brně dne 7. prosince 2021

Josef Fiala