

29. 7. 2020

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Nouzový stav při epidemii a změna režimu vydávaných krizových opatření

Dne 12. 3. 2020 vyhlásila vláda ČR svým usnesením č. 194 nouzový stav na území ČR. Nouzový stav musí být v souladu s ústavním zákonem č. [110/1998](#) Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů („ZoB“), vyhlášen vždy pro určité území a z konkrétních důvodů. Vláda v tomto případě vyhlásila nouzový stav pro území celé ČR a to z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru označovaného jako SARS CoV-2.

Současně musí vláda při vyhlášení nouzového stavu vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně, tj. v zákoně č. [240/2000](#) Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů („KZ“), se omezují, jaké povinnosti se ukládají a v jakém rozsahu.[1] Toto však usnesení vlády č. 194 neobsahovalo a vláda stanovila omezovaná práva a konkrétní povinnosti i jejich rozsah až v navazujících opatřeních. Uvedený postup při vyhlášení nouzového stavu se tedy lišil od postupu přijatého v minulosti (např. při vyhlášení nouzového stavu v letech 2002 a 2006 v souvislosti s povodněmi a v roce 2007 s větrnou kalamitou). Vláda při vyhlášení nouzového stavu a svým dalším postupem při epidemii koronaviru vyvolávala a stále vyvolává nejen mezi odbornou veřejností řadu pochybností o procesní správnosti jejího postupu. Bylo podáno několik ústavních stížností[2], které kromě jiného napadaly protiústavnost vyhlášení nouzového stavu a postup exekutivy při vydávání krizových či jiných mimořádných opatření omezující např. volný pohyb osob.[3] Ústavní soud však tyto stížnosti odmítl mimo jiné s odůvodněním, že rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu je v tomto případě aktem aplikace ústavního práva a že představuje akt vládnutí, který nepodléhá jeho soudní kontrole.

Jak již bylo řečeno výše, vláda během nouzového stavu může v souladu s KZ omezit některá práva na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu formou krizových opatření. Po vyhlášení nouzového stavu vydala vláda na základě KZ množství usnesení o přijetí krizových opatření omezující práva fyzických a právnických osob. Mezi ně patřila také krizová opatření, která s účinností ode dne 14. 3. 2020 omezila maloobchodní prodej a s účinností ode dne 16. 3. 2020 volný pohyb osob. Tato opatření měla být účinná do 24. 3. 2020.[4]

Dne 23. 3. 2020 vydalo MZ na základě zákona č. [258/2000](#) Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů („ZOVZ“), mimořádná opatření v prakticky stejném rozsahu, jako byla výše uvedená krizová opatření vlády, a to s účinností od 24. 3. 2020 do 1. 4. 2020.[5]

Vláda tato mimořádná opatření MZ vzala v den jejich vydání na vědomí a zároveň zrušila svá dříve vydaná usnesení o přijetí krizových opatření.[6] Zůstává nedále nejasné, zda uvedenou záměnou režimu přijatých opatření stát popř. vláda nesledovala možnost, jak se vyhnout povinnosti k náhradě škody dle ust. § 36 KZ. V případě mimořádných opatření MZ přijatých na základě ZOVZ může být v teoretické rovině náhrada škody vyloučena, neboť ZOVZ stanovuje povinnost nést náklady vzniklé plněním povinností při ochraně veřejného zdraví právě osobě, které je konkrétní povinnost uložena.[7] K problematice oprávněnosti nároků fyzických a právnických osob na náhradu škody vůči státu v souvislosti s přijatými krizovými či jinými obdobnými opatřeními bylo již publikováno množství odborných názorů a textů, které se však v mnoha ohledech liší. Proto nezbyvá než vyčkat,

jak se k této věci postaví soudy ČR.[8]

Na výše uvedenou změnu režimu přijímaných opatření reagoval Městský soud v Praze svým rozsudkem ze dne 23. 4. 2020[9], který mimořádná opatření MZ o omezení maloobchodního prodeje a volného pohybu osob zrušil a rovněž konstatoval, že ze ZoB a KZ plyne oprávnění omezit základní práva a svobody za trvání nouzového stavu pouze pro vládu, a že zákon nepřipouští delegování této pravomoci na kohokoliv jiného. MZ tedy dle názoru městského soudu nevydávalo svá mimořádná opatření v režimu KZ, nýbrž podle ZOVZ[10], a proto byla vydána v rozporu se zákonem. ZOVZ sice umožňuje MZ postupovat obdobně při vzniklé epidemii nebo při nebezpečí jejího vzniku, soud ale dospěl k závěru, že s ohledem na vyhlášení nouzového stavu byla oprávněna omezit základní práva a svobody v natolik masivní míře pouze a jen vláda. MZ tedy nesmí svými mimořádnými opatřeními přijímanými podle ZOVZ nahrazovat opatření vlády podle KZ. Vláda podala proti rozsudku kasační stížnost, o které dosud nebylo rozhodnuto.

Vláda v reakci na výše uvedené rozhodnutí soudu a v souvislosti s plánovaným uvolňováním některých omezení vydala ještě v den vydání rozhodnutí soudu nová usnesení o krizových opatřeních omezujících mimo jiné maloobchodní prodej a volný pohyb osob, a to opět podle KZ. MZ však nadále při trvání nouzového stavu vydávalo a i po jeho ukončení vydává mimořádná opatření podle ZOVZ, kterými omezuje některá práva a svobody, jež nebyly předmětem zrušených mimořádných opatření.

Rovněž v reakci na výše uvedené rozhodnutí soudu vláda navrhla speciální zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 v roce 2020, který jednomyslně schválila dne 7. 5. 2020 a jehož účelem je stanovit zákonný rámec pravomocí MZ při současné epidemii koronaviru. V návrhu se předpokládá, že MZ bude nařizovat mimořádná opatření s celostátní působností, kterými za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku přikáže určitou činnost, nebo zakáže nebo omezí určité činnosti nebo služby, jejichž výkon by mohl přispět k šíření onemocnění COVID 19, anebo stanoví podmínky provádění takových činností nebo poskytování takových služeb. Zjednodušeně řečeno, účelem tohoto zákona má být stanovení konkrétních pravomocí MZ při omezování dopadů epidemie koronaviru spočívající např. v omezování různých druhů provozů, školní výuky, veřejné dopravy, konání hromadných akcí.[11] Návrh zákona tedy pouze upřesňuje parametry možného postupu MZ podle ZOVZ při omezování šíření onemocnění COVID-19. Zákon je navrhován jako dočasný a má být zrušen ke dni 31. 12. 2020. Návrh bude projednáván Parlamentem České republiky mimo režim legislativní nouze.

Momentálně je tedy z našeho právního řádu velmi nejasné, jaká konkrétní práva a povinnosti má při vyhlášení nouzového stavu z důvodu epidemie omezovat vláda na základě KZ a naopak jaká práva a povinnosti může omezovat MZ dle ZOVZ. Vzhledem k tomu, že účinnost shora uvedeného zákona má být omezena pouze na současnou epidemii koronaviru, lze předpokládat, že tyto nejasnosti budou přetrvávat.

Rovněž se diskutuje o novele ZoB, na základě které by vláda mohla dle jejích slov lépe reagovat na podobné situace, jako je šíření koronaviru. Vláda chce nově vyhlášovat i stav nebezpečí, který dnes vyhláší pouze hejtmani krajů a pražský primátor. Touto změnou má být řešeno překlenutí situace mezi nouzovým stavem a stavem normálním. Rovněž se diskutuje o změnách KZ i ZOVZ. Zatím není jasné, zda a v jaké podobě budou změny těchto důležitých zákonů nakonec schváleny.

Nezbývá než doufat, že navrhované změny jasně, přesně a srozumitelně vyjasní, které pravomoci budou při zvládání epidemiologických či jiných krizových situací náležet vládě a které naopak jednotlivým ministerstvům či jiným státním orgánům. Nelze totiž pochybovat o tom, že veškeré zásahy do ústavně zaručených práv a svobod právnických a fyzických osob musí být prováděny na základě nezpochybnitelného ústavního rámce.



Mgr. Radek Šmíd,
advokát



Mgr. Alexandra Kábrtová,
advokátní koncipientka

RANDA HAVEL ■ LEGAL

[ŘANDA HAVEL LEGAL advokátní kancelář s.r.o.](#)

Truhlářská 13-15
110 00 Praha 1

Tel.: +420 222 537 500 - 501

Fax: +420 222 537 510

e-mail: office.prague@randalegal.com



[1] Čl. 5 odst. 1 ZoB: „Vláda může vyhlásit nouzový stav v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost.“

Čl. 6 odst. 1 ZoB: „Nouzový stav se může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Podrobnosti stanoví zákon.“

[2] Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 a ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, Pl. ÚS 12/20 a Pl. ÚS 13/20.

[3] Stěžovatelé v ústavních stížnostech poukazovali např. na překročení pravomoci ze strany Ministerstva zdravotnictví ČR („MZ“) při vydávání mimořádných opatření či nedostatek odůvodnění těchto opatření.

[4] Usnesení vlády České republiky ze dne 14. 3. 2020 č. 211 o přijetí krizového opatření, kterým se s účinností ode dne 14. 3. 2020 do dne 24. 3. 2020 zakazuje maloobchodní prodej a prodej služeb v provozovnách (až na stanovené výjimky).

Usnesení vlády České republiky ze dne 15. 3. 2020 č. 215 o přijetí krizového opatření, kterým se s účinností ode dne 16. 3. 2020 do dne 24. 3. 2020 zakazuje volný pohyb osob na území celé České republiky (až na stanovené výjimky).

[5] Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12746/2020-1, kterým se s účinností ode dne 24. 3. 2020 do dne 1. 4. 2020 zakazuje maloobchodní prodej a prodej služeb v provozovnách (až na stanovené výjimky).

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1, kterým se s účinností ode dne 24. 3. 2020 do dne 1. 4. 2020 zakazuje volný pohyb osob na území celé České republiky (až na stanovené výjimky).

[6] Usnesení vlády České republiky ze dne 23. 3. 2020 č. 280 o přijetí krizového opatření, kterým mimo jiné bere na vědomí mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12746/2020-1, kterým byl prodloužen zákaz maloobchodního prodeje a prodeje služeb a některých dalších činností až na výjimky a zrušuje usnesení vlády ze dne 14.3.2020 č. 211.

Usnesení vlády České republiky ze dne 23. 3. 2020 č. 279 o přijetí krizového opatření, kterým mimo jiné bere na vědomí mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1, kterým bylo prodlouženo omezení volného pohybu osob až na výjimky a zrušuje usnesení vlády ze dne 15. 3. 2020 č. 215.

[7] § 97 odst. 1 ZOVZ: „Náklady vzniklé plněním povinností v ochraně veřejného zdraví nese osoba, které je povinnost uložena, pokud tento zákon nebo zvláštní právní předpisy nestanoví jinak.“

[8] Posun v řešení problematiky náhrady škody z důvodu přijatých krizových a jiných mimořádných opatření můžeme čekat již na podzim, jelikož dle § 36 odst. 5 KZ se nárok na náhradu škody uplatňuje u příslušného orgánu do 6 měsíců od doby, kdy se právnická nebo fyzická osoba o škodě dozvěděla. Orgány ČR (zejm. vláda a MZ) tak k této problematice budou muset brzy zaujmout svůj postoj.

[9] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020.

[10] § 80 odst. 1 písm. g) ZOVZ: „Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku a mimořádná opatření k ochraně

zdraví fyzických osob při výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých výrobků a nejakostních či z porušení jakosti podezřelých vod, při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech, pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů, a rozhoduje o jejich ukončení včetně uvolnění výrobků na trh nebo do oběhu.“

[11] Z důvodové zprávy: „... i s ohledem na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020 (č.j. 14 A 41/2020), který některá mimořádná opatření, vydaná Ministerstvem zdravotnictví za účelem omezení šíření onemocnění COVID-19, zrušil, je třeba, i vzhledem k trvajícím nouzovému stavu, upravit zákonné mantinely pro vydání opatření, která by měla za účel zamezit šíření onemocnění COVID-19 v České republice. Jelikož je potřeba lépe specifikovat zákonný základ pro vydání těchto opatření, bylo třeba jej doplnit. Jako vhodnější řešení se ukázala cesta samostatného, byť dočasného zákona, který by doplnil rozsah oprávnění k vydání mimořádných opatření, které jsou doposud stanoveny zákonem o ochraně veřejného zdraví ne zcela šťastně a komplexně vzhledem k potřebám aktuální epidemie. Zákon o ochraně veřejného zdraví nenabízí v rámci tam vymezených mimořádných opatření dostatečnou škálu nástrojů pro její zvládnutí. Zároveň je velmi kusou i úprava procesu vydávání těchto opatření, přičemž vzhledem k tomu, že tato opatření mohou mít i celostátní působnost, a tedy celoplošné dopady, mohla by být zpochybňována jejich legitimita vzhledem ke způsobu jejich přijetí a namítána možnost svévole. Jsou totiž vydávána Ministerstvem zdravotnictví (dále též jen „ministerstvo“) jako opatření obecné povahy bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Pro zajištění větší transparentnosti a jisté garance přiměřenosti regulace se navrhuje zakotvit režim, kdy by opatření vydávaná podle tohoto zákona podléhala předchozímu schválení vládou. Současně se navrhuje zahrnout pod tento režim i mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví vydávaná s celostátní působností za stejným účelem.“

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Byznys a paragrafy, díl 32.: Konkurenční doložka](#)
- [Skryté ujednání v realitní smlouvě - zbytečná hra na schovávanou](#)
- [Odpovědnost člena voleného orgánu dle § 159 OZ a vymezení škody způsobené právnické osobě](#)
- [Vnosy do společného jmění manželů a jejich valorizace v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu a Ústavního soudu](#)
- [Právo na přístup ke kamerovým záznamům: střet GDPR, informačního zákona a praxe veřejných institucí](#)
- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu](#)
- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)
- [Zápis ochranné známky bez komplikací. Klíčem k úspěchu je kvalitní předběžná rešerše](#)