

Česká advokacie ve stavu legislativní nouze

Dne 17. května 2020 skončil nouzový stav, který byl dne 12. března 2020 vyhlášen usnesením vlády ČR č. 194 na území České republiky z důvodu ohrožení veřejného zdraví v souvislosti s výskytem koronaviru SARS-CoV-2. Nicméně i po jeho skončení nadále platí na území České republiky některá mimořádná opatření vyhlášená v souvislosti s epidemií koronaviru.

S cílem zamezit šíření tohoto onemocnění byla na základě nouzového stavu vládou, ministerstvy a dalšími orgány přijata celá řada opatření, která významně omezila ekonomický a společenský život. Vláda dále dne 19. 3. 2020 svým usnesením navrhla předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, aby v souvislosti s nouzovým stavem vyhlásil stav legislativní nouze na období od 19. 3. 2020 do doby skončení nouzového stavu. Předseda Poslanecké sněmovny pak ve čtvrtek 19. března vyhlásil stav legislativní nouze, který zákonodárci jednohlasně podpořili na mimořádném jednání Poslanecké sněmovny.

Během stavu legislativní nouze předložila vláda parlamentu celou řadu zákonů, pro které se vžil název Lex Covid, jejichž společným jmenovatelem byla opatření ke zmírnění následků koronaviru a jejich dopadů na ekonomiku. V rámci těchto zákonů byly schváleny předpisy, které se přímo dotýkají výkonu advokacie, jako například zákon o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS-CoV-2 na osoby účastníci se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu, na kterém se ČAK intenzivně podílela, tak i další zákony, které se dotýkají výkonu advokacie spíš okrajově, jako byly zákony o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie na nájemce prostor sloužících podnikání, na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby, nebo zákon o některých opatřeních v oblasti splácení úvěrů.

V průběhu nouzového stavu řešilo představenstvo ČAK celou řadu otázek souvisejících s nouzovým stavem a mimořádnými opatřeními, a to jak v oblasti právní a legislativní, tak v oblasti ekonomické. Stejně jako většina jiných profesí byla i advokacie zasažena negativními ekonomickými následky krizových opatření, většina civilních soudů dočasně přerušila svoji činnost, většina transakcí byla přerušena, odložena či zcela zrušena.

Samostatnou kapitolu pak tvořila téměř ústavněprávní problematika toho, kdo je vlastně oprávněn vyhlášovat různá krizová opatření, která omezují základní lidská práva a svobody v době nouzového stavu. Připomeňme si jen, že na základě vyhlášení nouzového stavu přijala vláda dne 12. 3. celou řadu krizových opatření včetně uzavření hranic, omezení volného pohybu osob, zákazu celé řady ekonomických a kulturních aktivit a uzavření škol, a to jako krizová opatření ve smyslu krizového zákona.

Dne 23. 3. pak ve zjevné snaze omezit odpovědnost státu za škodu způsobenou opatřeními dle krizového zákona došlo k nahrazení některých krizových opatření nařízených usnesením vlády vydáním mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Tento krok vyvolal bouřlivé reakce ze strany odborné právní veřejnosti, a to včetně podání správní žaloby, na základě které Městský soud v Praze s účinností od 27. 4. 2020 zrušil dvě mimořádná opatření MZ ČR o omezení maloobchodního prodeje a dvě mimořádná opatření ministerstva zdravotnictví o omezení volného pohybu osob.

Soud shledal, že vydáním těchto mimořádných opatření překročilo MZ ČR svoji pravomoc, resp. nedisponovalo dostatečnou věcnou působností k jejich vydání, proto jsou nezákonná, což vláda obratem napravila a na svém zasedání dne 23. 4. 2020 zrušená opatření „překlopila“ zpět do formy krizových opatření.

Ve zjevné reakci na uvedené rozhodnutí Městského soudu v Praze pak vláda připravila, stále ještě ve stavu legislativní nouze, návrh zákona, kterým se mění zákon č. [258/2000](#) Sb., o ochraně veřejného zdraví. V důvodové zprávě vláda uvedla, že ze zkušeností resortu zdravotnictví s probíhající pandemií onemocnění COVID-19 vyvstala potřeba upřesnit a rozšířit mimořádná opatření orgánů ochrany veřejného zdraví zakotvená v platném znění tohoto zákona.

Navrhovaná mimořádná opatření jsou specifikována tak, aby byla zajištěna širší škála specifických opatření zohledňující i předběžnou opatrnost pro případy možných nových hrozeb pro veřejné zdraví v budoucnosti. Odborná veřejnost reagovala na tento návrh zákona velmi negativně. Rovněž ČAK připravila kritické stanovisko k tomuto návrhu, ve kterém upozornila na to, že by se jednalo o nepřiměřený zásah do základních principů právního státu, který by vkládal do rukou jednoho člena vlády nekontrolovatelnou pravomoc omezovat občanská práva, a to za účinnosti právního režimu umožňujícího v krizových situacích relevantní postup odpovídající zásadám zastupitelské demokracie.

Vláda nakonec tento návrh zákona k projednání do parlamentu nepředložila. Namísto toho pak přišla s návrhem zákona o mimořádných opatřeních při epidemii COVID-19. Představenstvo ČAK přijalo k návrhu tohoto zákona stanovisko, ve kterém upozorňuje na to, že ačkoliv na rozdíl od připravované novely zákona o ochraně veřejného zdraví zvolili tentokrát legislativci poněkud jiný přístup k celé problematice, podstata spočívající v absenci poslanecké kontroly zůstala nedotčena.

ČAK vyjádřila názor, že působnost Ministerstva zdravotnictví by neměla nahrazovat pravomoci orgánů krizového řízení, k jejichž aktivaci dochází v předvídaných případech podle zákona o bezpečnosti České republiky a zákona o krizovém řízení, a to zejména pokud zcela zde absentuje možnost kontroly zákonodárnou mocí jako v případě krizového zákona.

Navrhovaná kontrola ústředního orgánu veřejné moci vládou přitom není dostatečnou zárukou. Zároveň upozornila na potenciální časovou neomezenost nařízených opatření, která se svou intenzitou a šíří mohou dostat až na úroveň opatření přijímaných v nouzovém stavu. Ingerence a kontrola moci zákonodárné je přitom nezbytná, neboť v nouzovém stavu dochází k takovému omezování základních práv, pro něž Listina vyžaduje formu zákona, a také proto, že tato opatření mohou být potenciálně zneužita.

ČAK navíc považuje návrh zákona za nadbytečný, neboť jeho přijetí není odůvodněno neexistencí odpovídající legislativy – právě naopak. Stávající právní úprava obsahuje dostatek prostředků, jak proti pandemii COVID-19 účinně bojovat i po skončení nouzového stavu, a to jak na celostátní úrovni, tak na úrovni regionální prostřednictvím jednotlivých orgánů ochrany veřejného zdraví dle zákona o ochraně veřejného zdraví.

Zejména, avšak nikoliv pouze, v této souvislosti vyvstala na představenstvu ČAK legitimní diskuse, kde jsou hranice, v rámci kterých by se ČAK měla či neměla vyjadřovat k některým legislativním návrhům, a to zejména v případě, kdy se tyto návrhy bezprostředně nedotýkají výkonu advokacie.

Ačkoliv se většina členů představenstva jednoznačně ztotožnila s odbornými stanovisky ČAK k jednotlivým legislativním návrhům, zazněly také legitimní výhrady, zda ČAK neposouvá svoji aktivitu v legislativním procesu za hranice, které se přímo dotýkají advokátů a výkonu advokacie, a zda se nedostává do pozice jakéhosi „hlídače“ zákonnosti či ústavnosti, která jí nepřísluší.

V představenstvu ČAK přitom panuje jednoznačná shoda na tom, že ČAK je a musí jednoznačně zůstat zcela apolitická, je však zjevně otázkou, kterou bude třeba dále diskutovat, kde apolitičnost začíná a končí.

Osobně se přikláním k názoru, že apolitický charakter výkonu veřejné správy, která byla ČAK zákonem delegována pro úsek advokacie, by neměla být pro reprezentaci největšího právníckého stavu překážkou důrazného odmítnutí jakýchkoli pokusů o legislativní zásah do základních principů právního státu.

S ohledem na podstatu poslání advokacie, spočívající mimo jiné v ochraně lidských práv a prosazování Ústavou zaručených práv a oprávněných zájmů klientů, se domnívám, že reprezentace ČAK by měla důrazně brojit proti takovým legislativním návrhům, jež se, ať již přímo či nepřímo, dostávají či mohou dostat do kolize se základními principy zastupitelské demokracie, a tím do rozporu s principy právního státu.

Zároveň s tím nepovažuji takovouto kritiku za politický projev, ale za zcela legitimní a v občanské společnosti uznávaný projev názoru největší právnícké stavovské organizace, který si neklade za cíl politicky se vymezovat, ale upozorňovat na legislativní zásahy, které již jdou za hranu toho, co lze nazývat parlamentní demokracií.

Nelze totiž zapomenout na prastarou zásadu „*Qui tacet, consentire videtur*“, tj. kdo mlčí, má se za to, že souhlasí.



Mgr. Robert Němec, LL.M.,

advokát a partner PRK Partners s.r.o., advokátní kancelář,
místopředseda představenstva České advokátní komory

Text byl uveřejněn v EPRAVO.CZ Magazine 2/2020

Další články:

- [Proč musí obhájce u soudu mlčet?](#)
- [Advokátní úschovy a kolektivní vina](#)
- [Buřty, pivo a nenávisť](#)
- [Kolegialita jako klíč k úspěchu](#)
- [O co aktuálně usiluje vedení ČAK?](#)
- [O důstojnosti advokátního stavu](#)
- [O úspěchu restrukturalizace rozhoduje čas](#)
- [Stojí LL.M. za to?](#)
- [Verba docent ...](#)
- [Hodiny tikají každému](#)
- [Justice před soudem](#)