

PŘEDKLÁDACÍ ZPRÁVA

Úvod

Základní povinností státu podle čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb. (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti ČR“) je mj. ochrana životů a zdraví a majetkových hodnot. To mj. znamená, že orgány státu, zejména pak ústavní orgány včetně vlády, jsou povinny postupovat tak, aby uvedená základní povinnost státu mohla být naplňována.

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, je právem vlády vyhlásit nouzový stav.¹ Dokonce lze říci, že je dokonce povinností vlády vyhlásit nouzový stav, nelze-li v těchto situacích stejně efektivně zajistit ochranu života a zdraví jako základní povinnost státu jinými nástroji.

Vláda, vědoma si své ústavní povinnosti chránit životy a zdraví, rozhodla dne 14. února 2021 o vyhlášení nouzového stavu pro celé území České republiky, a to z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území celé České republiky. Stalo se tak usnesením vlády ze dne 14. února 2021 č. 125, které bylo vyhlášeno pod č. 59/2021 Sb. K vyhlášení nouzového stavu došlo v reakci na žádost všech 13 hejtmanů a primátora hl. m. Prahy, kteří podle krizového zákona vládu o vyhlášení nouzového stavu požádali z důvodu, že jednotně dospěli k závěru, že krizovou situaci (epidemii COVID-19) není možné zvládat opatřeními přijímanými v jejich působnosti, a to ani při využití stavu nebezpečí.² Za této situace vláda v zájmu ochrany života a zdraví dospěla k závěru, že jiná varianta postupu než ihned vyhlásit nový nouzový stav není možná, a nouzový stav vyhlásila na dobu 14 dnů, tj. do konce února 2021. Samotné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu přitom je primárně aktem vládnutí politického charakteru, kde je vláda pod kontrolou Poslanecké sněmovny jako komory Parlamentu, jíž je ze své činnosti odpovědná.³ O vyhlášení nouzového stavu byla neprodleně vyrozuměna Poslanecká

¹ Čl. 5 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR: „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.“

² § 3 odst. 5 krizového zákona: „Není-li možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci stavu nebezpečí, hejtman neprodleně požádá vládu o vyhlášení nouzového stavu.“

³ Viz nálezk Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/20 ze dne 12. května 2020: „Lze tedy uzavřít, že neobsahuje-li samotné rozhodnutí o nouzovém stavu ve smyslu čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky přímo konkrétní krizová opatření, je jeho přímý a „izolovaný“ přezkum Ústavním soudem v zásadě vyloučen, neboť

sněmovna, která následně svým usnesením ze dne 18. února 2021 č. 1530 o zrušení nouzového stavu, které bylo posléze vyhlášeno pod č. 84/2021 Sb., rozhodla, že „ruší nouzový stav k datu účinnosti zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, nejpozději však k 27. únoru 2021“. Tímto svým usnesením Poslanecká sněmovna současně nepřímou deklarovala, že do doby zrušení považuje nouzový stav vyhlášený dne 14. února 2021 za důvodný, legitimní a potřebný, a tedy že jeho trvání je v souladu s její vůlí až do 27. února 2021. Nouzový stav tak vlastně končí páteční půlnocí a v sobotu dne 27. února 2021 již nouzový stav nebude platit.

Důvody pro vyhlášení nového nouzového stavu

Vláda je přesvědčena, že důvody pro to, aby v České republice platil nouzový stav, neskončily a naopak platí intenzivněji než kdy dříve. Epidemiologická situace se totiž v České republice nadále nelepší, její vývoj je spíše opačný, což podle názoru vlády ukazuje, že výhledově bude nutné přistoupit dokonce ke zpřísnování protiepidemiologických opatření, k čemuž však ani zákon o ochraně veřejného zdraví ani projednávaný tzv. pandemický zákon neposkytují dostatečné nástroje. Lze dokonce říci, že zde došlo a nadále dochází k podstatné změně (zhoršování) podmínek v porovnání s těmi, za nichž byl vyhlášen nejen nouzový stav ze dne 14. února 2021, ale i oba předchozí nouzové stavy v r. 2020, reagující na epidemii COVID-19. Epidemiologická situace je nyní v České republice nejhorší od vypuknutí epidemie COVID-19. Takto zásadním rizikům samostatná Česká republika od svého vzniku nikdy nečelila.

Vláda si je vědoma, že nově vyhlášený nouzový stav bezprostředně navazuje na nouzový stav zrušený usnesením Poslanecké sněmovny. Samotné rozhodnutí Poslanecké sněmovny o zrušení dřívějšího nouzového stavu však bylo přijato již 18. února 2021, tedy týden před skončením nouzového stavu. Změna skutkových okolností odůvodňující vyhlášení nového nouzového stavu je tedy změnou oproti stavu, který odůvodňoval rozhodnutí sněmovny přijaté dne 18. února 2021 a mimo jiné zahrnoval i úvahu o dostatečnosti tzv. pandemického zákona k řešení aktuální epidemiologické situace. Tato věcná východiska již dnes neplatí, a tedy postup vlády je legitimní a dostatečně odůvodněný níže podrobně pojednanými skutečnostmi,

v takovém případě jde primárně o akt vládnutí politického charakteru. Naopak – v případě, že by konkrétní krizová opatření byla stanovena přímo v rozhodnutí o nouzovém stavu, přezkum Ústavního soudu by nemohl být absolutně vyloučen vůči té části rozhodnutí, která by obsahovala konkrétní krizová opatření obsahující obecně závazná normativní pravidla chování, což však není případ nyní projednávané věci. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud návrh na ústavněprávní přezkum usnesení samotného rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu odmítl jako návrh, k jehož projednání není příslušný.“

kteře nemohly být zohledněny v rozhodnutí Poslanecké sněmovny, vláda však k nim nyní přihlížet musí.

Závěr o existenci důvodů pro vyhlášení nového nouzového stavu, který plynule naváže na stávající nouzový stav vyhlášený vládou dne 14. února 2021, je také v souladu s názorem Poslanecké sněmovny ze dne 26. února 2021.

Hlavní důvody pro vyhlášení nového nouzového stavu lze shrnout následovně:

V posledním týdnu až 14 dnech pozorujeme výraznější a kontinuální nárůst případů onemocnění COVID-19. Aktuální hodnoty jsou v mezitýdenním srovnání o více než 25 % vyšší. Vysoce rizikový současný stav dokladuje nejlépe aktuální sedmidenní klouzavý průměr, který má hodnotu 10 258 (průměr z hodnot za posledních 7 dní), a jedná se o nejvyšší číslo od 13. ledna 2021. Hodnota tohoto průměru narůstá kontinuálně od začátku února (1. 2. 2021; 6 792), v posledním týdnu však výrazněji (16. 2. 2021; 8 125 případů).

Vysoce rizikovým stavem je vysoký podíl případů v seniorní skupině obyvatel/věková kategorie 65+, který se pohybuje okolo 15 % z celku, v přepočtu do absolutních čísel to činí přes 1 400 případů denně v průměru (průměrná hodnota 7 dní), což je vysoce rizikové číslo, neboť se jedná velmi často o osoby, které trpí více chronickými onemocněními zároveň, což znamená vyšší pravděpodobnost hospitalizace v následujícím období a těžší průběh onemocnění (30 až 35%).

Aktuální nepříznivou situaci také dokladuje současná sedmidenní incidence (počet případů hlášených za 7 dní přepočtených na 100 tisíc obyvatel), která je na hodnotě 671,4 případů pro celou ČR a je taktéž nejvyšší od 13. ledna tohoto roku. Mezi kraji je na tom stále nejhůře Karlovarský kraj, následován Plzeňským a Královéhradeckým krajem. V těchto zmíněných krajích je sedmidenní incidence vyšší než 1 000 případů na 100 tisíc obyvatel, tudíž se jedná o hodnotu výrazně nad republikovým průměrem. Co se týče okresní úrovně, tak hodnotu 500 případů na 100 tisíc obyvatel za 7 dní, která je obecně brána jako vysoce riziková, překračuje 52 okresů, hodnotu tisíce případů na 100 tisíc obyvatel za 7 dní pak 17 okresů.

Vyšší nárůst v posledním týdnu sledujeme na celém území ČR, avšak v některých krajích ještě výraznější, než je celorepublikový průměr (25 %). Vyšší než 30 % nárůst případů v mezitýdenním srovnání je zaznamenán v hlavním městě Praze, ve Středočeském, Plzeňském, Ústeckém a Zlínském kraji.

Zejména pak Středočeský kraj je aktuálně co do počtu nových případů výrazně zasažen, jelikož průměrná aktuální denní hodnota překračuje hranici 1 700 případů a za 7 dní bylo hlášeno takřka 12 000 nových případů onemocnění COVID-19 v tomto kraji, což je absolutně nejvyšší republikové číslo. Více než 500 případů denně v průměru je hlášeno v 9 ze 14 krajů, a z toho ve dvou (hlavní město Praha a Středočeský kraj) je průměrný denní počet vyšší než 1 200 případů.

Z celkového pohledu na současnou situaci a vývoj počtu nakažených je potenciál dalšího šíření onemocnění v komunitě velmi vysoký a celková situace je nepříznivá.

Podle sdělení Národní referenční laboratoře Státního zdravotního ústavu ke dni 24. 2. 2021 na území ČR bylo za účelem sekvenace analyzováno celkem 834 vzorků, z toho byla tzv. britská mutace sekvenací potvrzena v 87 případech, tedy v 10,4 %. V jednom případě byla potvrzena varianta tzv. jihoafrické mutace. Situace se liší v rámci jednotlivých krajů. U všech případů potvrzených mutací probíhá intenzivní epidemiologické šetření.

V rámci nejvíce postižených krajů (Karlovarský a Královéhradecký kraj) je výskyt mutací nového typu koronaviru a zejména tzv. britské mutace nejpravděpodobnější příčinou rychlého šíření nákazy díky jejímu snadnějšímu přenosu.

Současný vývoj epidemie odpovídá hodnotě reprodukčního čísla 1,2 a jedná se tedy o zrychlující šíření nákazy. Tento obrat probíhá od cca 1.2., kdy z původního brždění epidemie s reprodukčním číslem 0,8 až 0,9 došlo k postupnému obratu vlivem masivního šíření nové mutace viru, u které je známa 1,5 až 1,7x vyšší nakažlivost. Z toho faktu vyplývá i jednoznačný závěr, že pokud nedojde k další úpravě opatření a zejména nebude-li platit nouzový stav s možností limitovat mobilitu a sociální kontakty obyvatel, bude šíření epidemie dále zrychlovat a bude během 7 až 14 dní mířit k cílové hodnotě $R > 1,4$. To by znamenalo exponenciální růst nejen v celkovém počtu nakažených, ale zejména v šíření nákazy mezi potenciálně zranitelnými skupinami obyvatel. Tyto nyní tvoří cca 15 % celkového počtu nakažených a denně je v pracovních dnech nově diagnostikováno cca 1 500 případů z těchto zranitelných skupin. Přibližně 30 % z nich vyvine těžký průběh onemocnění s potřebou nějaké formy nemocniční péče. To znamená predikci cca 500 až 600 nových hospitalizací denně při zachování stávajícího stavu, ovšem při narůstající rychlosti šíření nákazy by tento počet do 15 dnů překročil počet 750 až 800 denně. Takový objem nových hospitalizací by zcela jistě vyčerpал stávající kapacity zejména na intenzivní péči během 1 až 2 týdnů. Tuto rizikovou predikci potvrzuje i rostoucí relativní pozitivita testů z diagnostických a klinických indikací,

kteřá postupně narůstá a v posledních dnech přesahuje hranici 40 % - to je velmi významný doklad rostoucí prevaletční zátěže, resp. virové nálože, v populaci.

Navýšení mobility obyvatel a zvýšení počtu rizikových kontaktů by výše popsanou situaci zhoršilo do jednoho týdne, z toho důvodu je zachování nouzového stavu zásadní podmínkou udržitelnosti a dalšího zesílení opatření, a tedy podmínkou zvládnutí stávající dynamiky šíření nákazy. Predikce dalšího vývoje z hlediska počtu nakažených a zranitelných osob a z hlediska rizika pro nemocniční systém jsou uvedeny v datové příloze, zpracované formou diagramů a tabulek. Z těchto výpočtů, postavených na dlouhodobě ověřených modelech, vyplývá:

- riziko nárůstu počtu nově diagnostikovaných denně až k 20 000 (při zachování stávajícího objemu a struktury testů),
- riziko nárůstu celkového počtu hospitalizací k hranici 8000 a více během cca 10 až 14 dnů,
- riziko nárůstu celkového počtu hospitalizací na JIP k hranici 1 500 a více během cca 10 až 14 dnů.

Tzv. pandemický zákon, který byl původně zamýšlen jako právní rámec nahrazující potřebu mít nouzový stav, je koncipován tak, že v zásadě umožňuje zachovat mnohá omezení, jež jsou možná i v nouzovém stavu, popřípadě je umožňuje v méně intenzivním rozsahu. V žádném případě však neposkytuje prostor pro další výrazné zpřísnění opatření nad rámec těch, jež nyní platí v nouzovém stavu a která by zásadně dočasně, do doby zlepšení epidemiologické situace, omezovala zejména mobilitu lidí a kontakty mezi nimi.⁴ Zároveň je

⁴ Sněmovnou schválené znění tzv. pandemického zákona připouští následující omezující opatření:

- „Mimořádným opatřením ... 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 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 návštěv ve zdravotnických zařízeních, zařízeních sociálních služeb nebo ve věznicích,
 - i) příkaz používat ochranné, mycí, čistící nebo dezinfekční prostředky a další protiepidemická opatření,
 - j) příkaz poskytovatelům zdravotních služeb nebo poskytovatelům sociálních služeb v týdenním stacionární, domově pro osoby se zdravotním postižením, domově pro seniory nebo domově se zvláštním režimem poskytnout ministerstvu informace z jejich činnosti za účelem nastavení protiepidemických opatření,
 - k) omezení provozu dotčených prvků kritické infrastruktury a stanovení pravidel pro zajištění jejich provozu.“

třeba říci, že zatímco nouzový stav je upraven na ústavní úrovni ústavním zákonem o bezpečnosti ČR, pro pandemický zákon podobně robustní ústavněprávní základ neplatí, a tedy i omezení v něm předpokládaná nemohou dosahovat takové intenzity jako omezení přijímaná ve formě krizových opatření v době nouzového stavu.

Pandemický zákon například neumožňuje na nezbytně nutnou dobu plošně omezit vycházení či shromažďování podle zákona o právu shromažďovacím. Přitom zkušenosti jiných států, např. Izraele z doby vrcholící epidemie, ale i zkušenosti s první vlnou epidemie v České republice jasně ukazují, že podstatným nástrojem k omezení epidemie je právě omezení mobility lidí a kontaktů mezi nimi, aby se nákaza co nejméně šířila a aby se její hlavní ohniska dařilo lokalizovat. Možnost ukládat plošné zákazy nebo omezení vycházení, která je dosažitelná pouze v rámci nouzového stavu, je tedy základním předpokladem účinného postupu státu v nastalé situaci.

Pandemický zákon neumožňuje ani ukládání pracovní povinnosti, přitom mnohá zdravotnická zařízení se již dostávají na hranu personálních kapacit. Možnost nařídit pracovní povinnost, jednorázovou nebo mimořádnou výpomoc nebo vyžádat si věcný prostředek⁵ (např. mrazící kontejnery na zemřelé), jakož i možnost nařídit přednostní zásobování (nákup a distribuce testů, ochranných prostředků apod.) například zdravotnických zařízení nebo kritické infrastruktury, má vláda za nouzového stavu a hejtmani za stavu nebezpečí. Vzhledem k tomu, že pandemie zasahuje celé území, nelze spoléhat na vyhlásování 14 různých režimů, které budou obsahovat 14 různých řešení. Například nelze vyloučit, že bez pracovní povinnosti mediků se situace ve zdravotnických zařízeních může stát neudržitelnou. Podobným způsobem se může vyvinout situace v pohřebnictví. Vzhledem k tomu, že povinné osoby mohou podle míst bydliště, pracoviště, podnikání nebo studia spadat do různých krajů, vyvolalo by používání mnoha roztříštěných režimů zásadní problémy a mimořádnou další zátěž pro koordinaci jednotlivých opatření i pro samotné povinné subjekty a mohlo by zkomplikovat například rozšiřování očkování například na prvky kritické infrastruktury.

Vláda by proto měla vyhlásit nový nouzový stav, a to na maximální dobu, kterou jí ústavní zákon umožňuje, aniž by k tomu musela mít souhlas Poslanecké sněmovny, tedy na dobu celých 30 dnů.

Vláda si je současně plně vědoma toho, že Ústavní soud svým nálezem Pl. ÚS 106/20 ze dne 9. února 2021 vymezil požadavky týkající se odůvodňování v budoucnu přijímaných krizových

⁵ § 2 písm. e) a f) krizového zákona.

opatření,⁶ a že je napříště v rámci vyšší legitimacy krizových opatření připravena tato opatření vždy náležitě odůvodňovat, aby z nich bylo zřejmé, že jsou ke zvládnutí epidemie COVID-19 skutečně nezbytná.

Popis aktuální epidemiologické situace je uveden v příloze k této předkládací zprávě.

⁶ Viz bod 93 cit. nálezů: „Ústavní soud si je dobře vědom toho, že na právní předpisy, vydávané v době vyhlášeného nouzového stavu, nelze klást stejné nároky jako za „klidného počasí“, tzn. není např. nezbytné vždy trvat na formalizované podobě důvodové zprávy. Současně však nelze připustit ani opačný extrém: situaci, kdy vláda dokonce ani v řízení před Ústavním soudem, kdy je již přezkoumáváno konkrétní krizové opatření, není schopna či ochotna uvést žádné relevantní a konkrétní důvody, proč je daný zákaz nezbytný, proč nelze vystačit s méně robustními zásahy do základních práv a v čem spočívá racionalita uvedených výjimek. Jakkoliv je totiž z povahy věci zřejmé, že některé z těchto výjimek jsou skutečně nezbytné (např. prodej potravin, léků nebo pohonných hmot), vyžaduje řada jiných výjimek přesvědčivé vysvětlení, ze kterého by teprve bylo patrné, že se ze strany vlády nejedná o nepřipustnou libovůli (např. navrhovatelkou zmiňovaná květinářství nebo prodejny zbraní a střeliva). Toto odůvodnění přitom není jen nezbytným podkladem pro přezkum prováděný Ústavním soudem, nýbrž také pro společenskou akceptaci a tedy i legitimitu krizových opatření.“