

Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19

Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu

Filip Horák* – Jakub Dienstbier** – Viktor Derka***

Abstrakt: Článek se zabývá problematikou rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu dle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky v kontextu současné pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu charakterizuje jako normativní, konstitutivní akt vlády bez přímého a bezprostředního účinku do právní sféry osob, který je zařaditelný v hierarchii právních norem na úroveň zákona. Zcela je tedy odmítnut závěr, že by se mohlo jednat o akt správní či akt neprávní (čistě politický). Článek dále analyzuje možné vady tohoto aktu a rozděluje je do tří skupin v závislosti na jejich intenzitě a důsledcích. Nejintenzivnější vady by měly způsobovat nicotnost aktu. Vady méně intenzivní, v jejichž důsledku je však zasaženo do podstatných náležitostí demokratického právního státu, by měly vést k přezkoumatelnosti a případně zrušitelnosti aktu Ústavním soudem. Konečně vady nejnižší intenzity by měly být kryty tzv. kalkulem vad, a proto jsou soudně nepřezkoumatelné. Článek se konečně zabývá také kontrolou vyhlásování nouzového stavu Poslaneckou sněmovnou a přezkumem tohoto aktu soudní mocí. V případě kontroly Poslaneckou sněmovnou je prostor věnován zejména otázce možnosti „znovuyhlášení“ mimořádného stavu v rozporu s vůlí Poslanecké sněmovny. V případě soudního přezkumu článek vylučuje přezkum ve správním soudnictví a jen omezeně připouští přezkum Ústavním soudem.

Klíčová slova: nouzový stav, ústavní zákon o bezpečnosti České republiky, mimořádné vládnutí, mimořádné stavy

Úvod

Ústavní teorie si všímá, že postupem času dochází k rozšiřování předmětu ústavního práva o nové společenské vztahy.¹ Konstitucionalizace nových (tj. ústavním právem doposud podrobně neřešených) témat vyvolává nejistotu, neboť s těmito novými právními konstrukcemi nemá právní věda a praxe mnoho zkušeností. Zpravidla tak tápe při řešení sporných případů.

Jednou z těchto oblastí, která se stala i v České republice předmětem pozitivní ústavní úpravy, je zajišťování bezpečnosti za mimořádně ohrožujících situací, tedy tzv. mimořádného vládnutí, v jehož rámci se střetává na jedné straně požadavek na efektivní zvládnutí

* JUDr. Filip Horák. Katedra ústavního práva, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, ORCID: 0000-0002-7846-6308, ResearcherID: E-9069-2019, e-mail: horakfil@prf.cuni.cz. Tento článek byl vypracován s podporou prostředků projektu Technologické agentury ČR (č. projektu TL04000308) *Reakce právního systému České republiky na pandemii Covid-19: právní rámec, postup veřejné moci, doporučení pro futuro*, a projektu Progres Q18 *Společenské vědy: od vícebodorovosti k mezioborovosti*. Rádi bychom na tomto místě poděkovali za velmi cenné podněty, připomínky a komentáře prof. Janu Kyselovi a dr. Ondřeji Preussovi.

** JUDr. Jakub Dienstbier. Katedra ústavního práva, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, ORCID: 0000-0002-4284-3159, e-mail: dienstbierj@prf.cuni.cz.

*** JUDr. Viktor Derka. Katedra ústavního práva, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, ORCID: 0000-0002-7022-8663, e-mail: derkav@prf.cuni.cz.

¹ Srov. KYSELA, J. Poznámky ke stavu oboru ústavního práva a státovědy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 3, s. 383.

tí a překonání krize a na straně druhé požadavek na stabilní, předvídatelný a také právním rámcem omezený výkon moci. Současná pandemie covid-19 odhalila řadu bílých míst v právní úpravě rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu (dále jen „Vyhlášení“), přijímání krizových opatření v jeho rámci, jakož i přijímání dalších mimořádných opatření, ať už na základě zákona o ochraně veřejného zdraví² či nově přijatého pandemického zákona.^{3, 4}

Tento článek se detailně věnuje analýze prvního zmíněného problému, tedy vyhlášení nouzového stavu dle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (dále jen „ú. z. b.“), a to ze dvou důvodů. Jednak tato problematika logicky předchází ostatním zmíněným a měla by být tedy řešena jako první, jednak se vyhlášení zdá být co do odborné reflexe a judikatury nejméně rozpracované.⁵

V tomto článku si klademe a pokoušíme se zodpovědět tři otázky.⁶ Zaprvé, jaká je povaha Vyhlášení s ohledem na jeho charakter z hlediska práva, vliv na právní sféru osob a funkci v právním systému? Zadruhé, jaké jsou nezbytné náležitosti a podmínky pro Vyhlášení, včetně právních důsledků, které přináší jejich porušení? A konečně zatřetí, jakým způsobem probíhá kontrola a přezkum Vyhlášení? Každé z těchto otázek odpovídá samostatná kapitola článku, přičemž z důvodu přehlednosti jsou i tyto kapitoly dále strukturovány.

1. Povaha rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu

1.1 Normativní a konstitutivní charakter

Posuzujeme-li jakýkoliv akt, který má mít vliv na lidské jednání, je nejprve třeba určit, jaký druh informací je jeho obsahem. Lidské jednání ovlivňují dva druhy informací – popisné a praktické.

Informace popisné se týkají stavu věcí a průběžných výsledků našeho jednání.⁷ Akty, které obsahují výhradně tento druh informací, se označují jako deskriptivní, neboť podávají popis (deskripci) světa, jaký je (*Sein*).

Smyslem praktických informací je určení, kterou z alternativ jednání, zjištěných na základě popisných informací, vybrat. Praktické informace tedy k našemu jednání zaujímají stanovisko – jde o informace normativní, hodnotící, účelové a preferenční.⁸ Z tohoto úhlu pohledu jsou právní normy jedním druhem praktických informací, respektive

² Zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

³ Zák. č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19.

⁴ Pro základní analýzu některých zde uvedených problémů viz DIENSTBIER, J. – DERKA, V. – HORÁK, F. Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník*. 2020, roč. 159, č. 5.

⁵ Kromě komentářů k ú. z. b. jsou výjimkami v tomto kontextu zejména JIRÁSEK, J. Vyhlášení mimořádných stavů. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2004. KYSELA, J. Úprava kompetencí ústavních orgánů ČR v oblasti bezpečnosti státu a její možné změny. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*, či usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

⁶ Upozorňujeme, že na dané otázky odpovídáme prostřednictvím využití teorie normativního institucionalismu, kterou sledujeme nejvhodnější pro řešení této problematiky. Z tohoto teoretického východiska plyne nejen naše metodologie, ale i kupříkladu uznání koncepce individuální právní normy nebo pouhá relativnost rozdílu mezi právním předpisem a aktem aplikace práva.

⁷ WEINBERGER, O. *Inštitucionalizmus. Nová teória konania, práva a demokracie*. Bratislava: Kalligram, 2010, s. 38, 46.

⁸ *Ibidem*, s. 47.

informací normativních. Akty, kterými se stanovuje měti (to, co má býti, *Sollen*), především pak měti právní, označujeme za akty (právně)normativní.

Vyhlášení obsahuje informace praktické, respektive z právní perspektivy právněnormativní. Tímto aktem se nepopisuje realita, nýbrž se na základě ústavního zmocnění volným jednáním autoritativně mění právní stav. Vyhlášení tedy obsahuje absolutní právní normu: *má býti, že se Česká republika, její právní řád a institucionální struktura nachází v nouzovém stavu*. Zároveň ovšem funguje i jako podmiňující část (tj. hypotéza) právních norem hypotetických.⁹ Spolu s navazujícími ústavními a zákonnými ustanoveními se totiž Vyhlášením vytváří nové normy, především pak normy zmocňovací, které autorizují orgány veřejné moci kupříkladu k omezování základních práv a svobod prostřednictvím krizových opatření nebo k přijímání právních aktů, které by jinak nebyly přípustné.¹⁰ Vyhlášení je tedy normativním aktem přinejmenším v tom smyslu, že jeho obsahem není deskriptivní výrok (např. „*je zde pandemie koronaviru*“), nýbrž věta normativní (tj. „*vyhlašuje se, resp. má být či nechť od teď je nouzový stav*“).¹¹

Zároveň se jím autoritativně nestvrzuje již existující právní stav, nýbrž se vytváří nový. Jde tak o akt s konstitutivními účinky. Opak by znamenal, že by příslušné orgány veřejné moci, především vláda, mohly užít zmocnění ještě před účinností Vyhlášení, protože nouzový stav by již existoval *ex constitutione*. Takový postup hrozí směřováním faktického stavu se stavem právním, tj. mimořádné situace s mimořádným stavem, a je rozporný s modelem mimořádných právních stavů, k němuž se ústavodárce rozhodl.¹²

1.2 Absence přímého zásahu do práv

Pokud má Vyhlášení právněnormativní charakter, je kromě jeho vlivu na kompetence orgánů veřejné moci třeba posoudit jeho vliv na subjektivní práva a povinnosti fyzických a právnických osob. Hlavní otázkou zde je, zda Vyhlášení samo o sobě přímo zasahuje do právních poměrů fyzických a právnických osob, tj. zda se jím bezprostředně a bez dalšího omezují práva nebo ukládají povinnosti. Většinové stanovisko Ústavního soudu zastává názor, že k takovému přímému zásahu do práv a povinností nedochází, avšak soudci R. Suchánek a M. Tomková ve svých odlišných stanoviscích k usnesení Pl. ÚS 8/20 poukázali na automatické důsledky, které s Vyhlášením spojují různé zákony.¹³

⁹ Tuto podmiňující část (skutkovou podstatu) hypotetické normy lze vnímat i jako podmiňující normu. Srov. WEYR, F. *Teorie práva*. Brno-Praha: Orbis, 1936, s. 43. I toto vnímání tak posiluje normativní charakter Vyhlášení.

¹⁰ Např. zákona o prodloužení volebního období dle čl. 10 ú. z. b. nebo zadávání veřejných zakázek mimo režim zákona č. 134/2016 Sb.

¹¹ Na tomto místě upozorňujeme, že z pohledu tradiční teorie práva je potřeba pojmově odlišit *normativní* povahu aktu (tj. fakt, že stanoví měti) od povahy *normotvorné*, jež vychází z obecnosti coby definičního znaku právní normy, a tudíž vede k dichotomii normativních právních aktů a aktů aplikace práva (k tomu srov. KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 105–106, 149, 186–188). Pro zhodnocení normativní povahy (ve smyslu stanovení měti) není klasifikace na normativní právní akty a akty aplikace práva nikterak podstatná, neboť v obou případech se bude jednat o akty stanovující měti.

¹² Model mimořádných právních stavů patří mezi tzv. dualistické modely mimořádného vládnutí, tj. striktně odlišující řádný a mimořádný stav právního řádu a institucionální struktury veřejné moci. Srov. ZUCKERMAN, I. One Law for Law and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception. *Constellations: An International Journal of Critical & Democratic Theory*. 2006, Vol. 13, No. 4, s. 527–528.

¹³ Na tyto automatické důsledky odkazuje také např. Z. Koudelka, viz KOUDELKA, Z. Soudy za koronaviru zklamaly. In: *ceska-justice.cz* [online]. 4. 1. 2021 [cit. 2021-03-05]. Dostupné z: <<https://www.ceska-justice.cz/blog/soudy-za-koronaviru-zklamaly/>>.

Kloníme se k názoru, že ze samotného Vyhlášení nelze s ohledem na jeho kusou úpravu v ústavním pořádku dovodit, že se tento akt bezprostředně dotýká právní sféry osob. Co do této sféry bezprostředně zasahuje, jsou až navazující zákonná ustanovení, tj. podmíněné části (tj. dispozice a sankce) oněch výše uvedených norem hypotetických,¹⁴ jakož i jednotlivá krizová opatření vydaná za nouzového stavu. Otázku případného protiústavního zásahu do právní sféry osob tak je potřeba vztahovat k dotčeným ustanovením předmětných zákonů¹⁵ či krizových opatření navázaných na Vyhlášení, a nikoli k Vyhlášení samotnému. Lze tedy uzavřít, že tento akt (tj. normativní věta „*má býti nouzový stav*“) sám o sobě přímo nezasahuje do subjektivních práv a povinností osob.

Pokud jsou do samotného Vyhlášení vtělena i ustanovení omezující práva nebo ukládající povinnosti,¹⁶ jedná se již o jinou situaci, kdy je potřeba od sebe tyto dvě části daného aktu co do jejich povahy (a potenciálně) i přezkoumatelnosti odlišit.

1.3 Přímé provedení ústavního pořádku

Vytváří-li se Vyhlášením právní měřítko, pak je nutné vymezit, o jaký druh normotvorné činnosti se jedná, o jakou funkci veřejné moci jde. Tento problém je nutné z metodologického hlediska vnímat ve třech oddělených perspektivách – normologické, institucionální a právněrozhodovací.¹⁷

Normologicky vzato se Vyhlášení opírá bezprostředně o předpis ústavního pořádku (ú. z. b.), tedy zmocňovací normu ústavního charakteru. Ani absence krizového nebo jiného prováděcího zákona by neměla sebemenší vliv na ústavně založenou kompetenci vlády či jejího předsedy vyhlásit nouzový stav. S tímto souhlasí i Ústavní soud, když ve své dosavadní judikatuře označuje Vyhlášení za akt aplikace ústavního práva s normativním dopadem.¹⁸ Je-li tedy ústavní pořádek přímým základem pro Vyhlášení, podobně jako je tomu u parlamentního zákonodárství nebo u výkonu pravomoci Ústavního soudu při abstraktní kontrole norem, pak normativně vzato nemůže jít o výkon veřejné správy. Správní činnost se totiž opírá až o běžný zákon.¹⁹ Důsledkem této úvahy je tedy i zásadní potřeba založení přezkumné pravomoci taktéž bezprostředně ústavním pořádkem, nikoliv podústavním právním aktem, jako je tomu u správního soudnictví (viz podkapitulu 3.2).²⁰

¹⁴ S vyhlášením nouzového stavu počítají např. ustanovení trestního práva hmotného (srov. § 247, § 372 a § 384 odst. 1 zák. č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku; dále jen „trestní zákoník“) nebo zákonů upravujících konání referend v oboru územní samosprávy (srov. § 5 odst. 2 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu, a § 5 odst. 2 zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu), která jsou do vyhlášení nouzového stavu latentní, spící, tj. neaktivní.

¹⁵ Např. posouzení souladnosti vyšších trestních sazeb v trestním zákoníku s příkazem *nullum crimen, nulla poena sine lege* v čl. 39 Listiny nebo souladnosti zákazu konání referend s výhradou zákona stran zasahování do činnosti územních samosprávních celků a stanovování kompetence jejich orgánů, a tedy i výjimek z nich, dle čl. 101 odst. 4 a čl. 104 odst. 1 Ústavy, s právem na samosprávu dle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy a s právem podílet se na správě věcí veřejných dle čl. 21 odst. 1 Listiny.

¹⁶ Viz např. rozhodnutí vlády ze dne 2. června 2013, č. 140/2013 Sb.

¹⁷ Pro potřebu rozlišovat tyto tři aspekty poznání práva, v návaznosti na nezbytnost odlišení dvou metod zkoumání, srov. WEINBERGER, O. *Inštitucionalizmus. Nová teória konania, práva a demokracie*, s. 36–37, 205.

¹⁸ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 26, usnesení ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, bod 18 a usnesení ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 12/21, body 15 a 17.

¹⁹ Srov. MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl první*. Brno: Orbis, 1931, s. 18–21.

²⁰ Na eventuální opačnou argumentaci, která by se opírala o názor, že činnost správního soudnictví je založena přímo čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 91 odst. 1 Ústavy, odpovídáme tak, že jde o ustanovení spíše organizačně-institucionální. Stejně tak ústavní pořádek počítá se správními úřady (čl. 79 Ústavy), státním zastupitelstvím (čl. 80 Ústavy) nebo

Z institucionálního hlediska je důležité, že Vyhlášení přísluší vládě, popřípadě jejímu předsedovi, v každém případě však orgánu výkonné moci. Přinejmenším v naší právní vědě a praxi se institucionalizovala představa (byť z normologického hlediska postrádající jasně rozlišovací kritérium) o dvojí roli orgánů výkonné moci, tedy i o dvojím charakteru jejich aktů. Jde jednak o akty ústavní, kde příslušný exekutivní orgán jedná jako orgán moci vládní, jednak o akty správní, kde dotčený orgán jedná jako orgán veřejné správy (správní orgán). Toto dělení bylo ve vztahu k prezidentu republiky i vládě opakovaně uznáno v právní doktríně²¹ i judikatuře.²² Vymezuje moc vládní jako kompetenci nesvázanou detailní právní (zejména zákonnou) úpravou, kde z povahy věci musí být exekutivně umožněna široká diskrece, neboť zásadním způsobem souvisí s politickým rozhodováním ve smyslu čl. 6 Ústavy. V případě vlády se zdůrazňuje též její postavení jako vrcholného orgánu výkonné moci,²³ propojeného vztahem ústavněpolitické odpovědnosti s demokraticky zvolenou Poslaneckou sněmovnou²⁴ (dále jen „Sněmovna“).²⁵ Výrazná možnost politické diskrece, jakož i bytostné propojení institutu nouzového stavu s oblastí bezpečnostní politiky vedou k závěru, že institucionálně vzato vláda při vyhlášení nouzového stavu jedná jako ústavní orgán vykonávající tzv. moc vládní. Vyhlášení tudíž ani z institucionální perspektivy není správním aktem.

Vzhledem k tomu, že Vyhlášení je normologicky přímým provedením ústavního pořádku, nezávislým na jakékoli zákonné úpravě, a že k jeho vydání je institucionálně zmocněna vláda (popřípadě její předseda), coby moc vládní, lze dojít k závěru, že z hlediska hierarchie právních norem má tento akt postavení na úrovni zákona, což má důsledky zejména v kontextu přezkoumatelnosti tohoto aktu soudní mocí (viz kapitolu 3.2).

Dalším důsledkem je, že Vyhlášení nemůže být materiálně ani formálně opatřením obecné povahy (dále jen „OOP“),²⁶ a to ze tří důvodů. Předně, z normologické perspektivy Vyhlášení není aktem podzákonné úrovně, a proto se nemůže z povahy věci jednat o OOP coby akt vydávaný v oboru veřejné správy. Dále, Vyhlášení přímo nezasahuje do právní sféry osob. Jelikož tedy chybí přímý regulativní účinek tohoto aktu, nelze se domnívat, že

trestními soudy (čl. 90 Ústavy a čl. 40 odst. 1 Listiny), ačkoliv je zřejmé, že se tyto orgány veřejné moci při své činnosti přímo a bezprostředně opírají o zákony, nikoliv o ústavní pořádek. Z normologického pohledu je tedy činnost státního zástupce nebo soudce obecného soudnictví podobná spíše činnosti úřední osoby ve veřejné správě, než se členy Parlamentu při schvalování zákonů nebo soudců Ústavního soudu při rušení zákonů.

²¹ Viz GRINC, J. Moc výkonná. In: RESCHOVÁ, J. a kol. *Státověda: Stát. Jednotlivec. Konstitucionalismus*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 335 an.; WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 100; RYCHETSKÝ, P. Soudní přezkum aktů prezidenta republiky. In: ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 151.

²² Nejpočetnější soudní reflexe se dočkaly akty prezidenta republiky. V rozsudku Nejvyššího správního soudu, čj. 4 Aps 3/2005-35, byla sice prezidentova kompetence jmenovat soudce, založená přímo Ústavou, shledána za činnost správní, nicméně důvodem pro tento závěr byla jednak dotčenost na veřejných subjektivních právech stěžovatele, jednak rozvinutá zákonná úprava jmenování soudce. I zde ale Nejvyšší správní soud učinil odlišení aktů správních od aktů ústavních, navíc se setkal v doktríně s nesouhlasnými názory (srov. WINTR, J. Smí prezident republiky nejmenovat způsobilého kandidáta soudcem? *Jurisprudence*. 2008, č. 6). Judikatura stran jmenování profesorů se zde vůbec neužije, neboť jde o kompetenci svěřenou pouze běžným zákonem, nikoliv zákonem ústavním. Článkem 63 odst. 2 Ústavy totiž není bezprostředně zmocněn prezident, nýbrž zákonodárce.

²³ Čl. 67 odst. 1 Ústavy.

²⁴ Čl. 68 odst. 1 Ústavy.

²⁵ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 29–30. Srov. též HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 5.

²⁶ Pro opačný názor srov. UHL, P. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1155.

by po materiální stránce odpovídal vymezení OOP jakožto aktu, který reguluje konkrétně vymezený předmět úpravy vzhledem k abstraktně vymezenému okruhu adresátů.²⁷ Konečně, ú. z. b. tento akt za OOP neoznačuje a nelze tedy dovodit, že by se mohlo o OOP jednat ani po formální stránce. Jen pro úplnost dodáváme, že z obdobných důvodů nemůže být Vyhlášení ani nařízením dle čl. 78 Ústavy.

Víme tedy, že Vyhlášení je aktem ústavním. Lze jej však zařadit mezi standardní kategorie právních aktů, které ústavní pořádek výslovně rozeznává?

Problémem klasifikace veřejnomocenských aktů v současné institucionální praxi je její teoretická nepevnost. Jednotlivé akty se totiž přiřazují k tradičním pojmům, jako je právní předpis nebo rozhodnutí, tu dle míry abstraktnosti, popřípadě konkrétnosti, tu dle obecnosti, popřípadě individuálnosti, a tu dle původce aktu. Již delší dobu se však ukazuje, a to právě na činnosti výkonné moci, že převládající členění na právní předpisy a akty aplikace práva (či dokonce na třetí kategorii tzv. aktů *hybridních*)²⁸ má výrazný právně-politický charakter. Tento problém právní a ústavní teorie poté vyúsťuje do problému právně a ústavně dogmatického, spočívajícího v obtížném posuzování rozsahu přezkumné pravomoci soudů. O tom, jaké problémy s sebou přináší nepříliš detailně rozpracovaná vodítka pro klasifikaci jednotlivých aktů orgánů veřejné moci z normologického i institucionálního hlediska, svědčí kupříkladu judikatura Ústavního soudu k povaze různých druhů rozhodnutí prezidenta republiky, kdy se někdy zdůrazní prvek „normativní“ a podruhé prvek „aplikační“, byť je prvek tvořivý (normotvorný) i myšlenkový (aplikační) přítomen téměř ve všech právních aktech,²⁹ zvláště pokud uznáváme představu individuální právní normy.³⁰ Tím se problém konkrétního zařazení Vyhlášení posouvá též do roviny právně-rozhodovací, která je pro svou souvislost s problematikou kontroly a přezkumu řešena v kapitole třetí.

2. Náležitosti a podmínky vydání rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu

Vedle povahy je další klíčovou problematikou vztahující se k Vyhlášení otázka podmínek pro jeho vydání a právních důsledků, které s sebou porušení těchto podmínek přináší. Každé porušení podmínek pro vydání Vyhlášení způsobuje vadu tohoto aktu a z povahy věci tak i protiústavnost (ve smyslu prostého rozporu s normami ústavního pořádku). Nicméně, vady Vyhlášení mohou nabývat různé intenzity a různého rozsahu, a měly by proto s nimi být spojeny i různé sankce.

V tomto kontextu lze od sebe odlišit tři různé úrovně vad. První úrovní jsou nejintenzivnější vady, tj. takové, jež způsobují samotnou normativní neexistenci aktu. Takový akt tudíž vůbec postrádá charakter aktu právně normativního, což v tomto textu označujeme

²⁷ HENDRYCH, D. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*, s. 122–123, 126.

²⁸ V tomto ohledu je možné za hybridní akt považovat například amnestijní rozhodnutí prezidenta republiky nebo rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv.

²⁹ Srov. WEYR, F. *Teorie práva*, s. 43, 64, 98, 129–136, a WEINBERGER, O. *Norma a instituce. Úvod do teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 52, 100, 145, 195 an.

³⁰ Např. Z. Kühn přiznává, že za jeho odlišným vnímáním právotvorby a aplikace práva od pojetí normativní teorie (a normativního institucionalismu) je spíše neshoda na koncepci individuální právní normy, než na rozdílném poměru volní a intelektuální činnosti rozhodujícího aktéra. Srov. KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech. K roli právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002, s. 229.

za *nicotnost*. Na druhé úrovni lze identifikovat vady velké intenzity, způsobující nejen prostou protiústavnost aktu, ale i zásah do principů, jež tvoří podstatné náležitosti demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). V případě těchto vad sice nelze mluvit o nicotnosti, avšak lze se důvodně domnívat, že jimi postižený akt by měl být přezkoumatelný a potenciálně zrušitelný Ústavním soudem. Tyto vady dále v textu označujeme za vady zakládající *hrubou protiústavnost*. Třetí úrovní jsou pak vady nejmenší intenzity, které sice také způsobují protiústavnost aktu, avšak nezakládají jeho přezkoumatelnost soudní mocí, neboť jsou kryty tzv. kalkulem vad (*Fehlerkalkül*)³¹ a presumpcí správnosti veřejnomocenských aktů. Tyto vady dále v textu proto označujeme za vady *kryté kalkulem vad*.

2.1 Důvody vyhlášení

V kontextu důvodů Vyhlášení je nejprve potřeba odlišit právní statky, které mohou být Vyhlášením chráněny, od důvodů, tedy hrozeb, k jejichž odvrácení nebo překonání může být nouzový stav vyhlášen.

Ústavní zákon o bezpečnosti ČR uvádí ve vztahu k nouzovému stavu dva (odlišné) výčty chráněných právních statků. Čl. 2 odst. 1 do výčtu zahrnuje svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy České republiky, dále vnitřní pořádek a bezpečnost, životy a zdraví, majetkové hodnoty nebo životní prostředí a konečně plnění mezinárodních závazků o společné obraně. Čl. 5 odst. 1 naproti tomu uvádí životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost.

Přestože se oba výčty jeví jako taxativní, je vzhledem k tomu, že jsou v ú. z. b. uvedeny oba, potřeba vnímat uzavřenost až v jejich spojení.³² Zároveň, jelikož se čl. 5 věnuje přímo nouzovému stavu, kdežto čl. 2 všem třem mimořádným stavům společně, je výčet v čl. 2 ve vztahu subsidiarity k výčtu v čl. 5. Nouzový stav tak lze vyhlásit nejen ve jménu ochrany právních statků uvedených v čl. 5, ale také k ochraně statků uvedených v čl. 2. Právě řečené je však potřeba striktně omezit dvěma negativními výčty právních statků chráněných ostatními dvěma mimořádnými stavy,³³ jež jsou obdobně jako čl. 5 ve vztahu speciality k čl. 2 ú. z. b. Nad rámec chráněných právních statků uvedených v čl. 5 je proto myslitelné (a ústavně konformní) jen Vyhlášení za účelem ochrany životního prostředí.³⁴

Co se týče důvodů, respektive zdrojů nebezpečí, které mohou ústavně aprobovat Vyhlášení, nalézáme je v čl. 5 odst. 1 ú. z. b. Problémem je nicméně otevřený charakter tohoto výčtu vyjádřený slovy „nebo jiného nebezpečí“. Možnost rozšiřovat důvody Vyhlášení je však nutné vykládat restriktivně. Tímto jiným nebezpečím tak musí být nebezpečí a) zasahující některý z taxativně vyčtených chráněných právních statků,³⁵ b) nespádající pod výčty důvodů pro vyhlášení jiných mimořádných stavů (tj. zejména nebezpečí

³¹ K dodatečnému zabezpečení (sanaci) vadného právního aktu tzv. kalkulem vad, tj. ustanovením právního řádu předebráním možným negativním následkům vady srov. KREJČÍ, J. *O tak zvané sanaci vadných právních aktů*. Praha: Moderní stát, 1937, s. 9 an.

³² Ke kritice této poněkud matoucí konstrukce viz KYSELA, J. In: KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 868.

³³ Viz čl. 7 odst. 1 ú. z. b. (pro stav ohrožení státu) a čl. 43 odst. 1 Ústavy (pro válečný stav).

³⁴ *Ibidem*, s. 873.

³⁵ UHL, P. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*, s. 1150.

vojenského či politického charakteru)³⁶ a c) obdobného rozsahu (intenzity) jakož i d) obdobného charakteru či povahy jako nebezpečí explicitně vyjmenovaná v čl. 5 odst. 1 (argument *ejusdem generis*).³⁷

Zcela nemyslitelné je tedy jednak Vyhlášení z explicitně zapovězeného důvodu stávký vedené na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů³⁸ a jednak Vyhlášení bez jakýchkoli důvodů či z důvodů, které nejsou ústavně aprobovány a zároveň svědčí o zjevném zneužití pravomoci vlády vyhlásit nouzový stav (např. z důvodů vnitropolitických s cílem protiústavně zasáhnout do svobodné soutěže politických sil dle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny). V těchto případech by se tedy jednalo o vady Vyhlášení zakládající jeho *hrubou protiústavnost*³⁹ Vyhlášení.

Z hlediska interpretace uvedených dvou článků ú. z. b. je ještě potřeba si povšimnout dodatečných podmínek. Z obou článků vyplývá, že nouzový stav je možno vyhlásit i preventivně. Chráněné statky tak nemusí být z aprobovaného důvodu narušovány. Postačí jejich ohrožení. Nemůže se však jednat o jakékoli ohrožení, nýbrž o ohrožení určité kvality.

Předně, chráněné statky musí být ohroženy ve značném rozsahu,⁴⁰ který je dán mimořádností situace (tedy neschopností překonat zdroje ohrožení běžnou činností, byť za zvýšeného úsilí, orgánů veřejné moci bez přepnutí se do „nouzového režimu“). Absence ohrožení činí Vyhlášení zcela nemyslitelným, a jednalo by se tudíž opět o zjevné zneužití pravomoci vlády. Absentuje-li ohrožení, pak chybí samotný důvod Vyhlášení, což nás vrací do situace popsané výše. Nedostatečný rozsah (respektive intenzita) ohrožení by pak porušovala princip proporcionality, který je vláda (spolu s dalšími principy)⁴¹ při rozhodování o mimořádném stavu povinna ctít.⁴² Rozsah či intenzita ohrožení není binární proměnnou, proto nelze přesně určit hranici, kde značný rozsah již je dán a kde naopak není. Jedná se spíše o kontinuum od žádného, přes bagatelní či mírné nebezpečí až po nebezpečí značné. To, zdali rozsah nebezpečí opravňoval vládu k Vyhlášení, a zda tedy

³⁶ Srov. KYSELA, J. In: KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*, s. 873; UHL, P. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*, s. 1150. Pro opačný názor srov. MAREŠ, M. – NOVÁK, D. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 150, 152.

³⁷ DIENSTBIER, J. Základní analýza ústavních prostředků mimořádného vládnutí v České republice. In: GERLOCH, A. – ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds). *Právo v měnícím se světě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 86–87; FILIP, J. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 4. vydání. Brno: Václav Klemm, 2011, s. 210.

³⁸ Zde se nelze ztotožnit s názorem V. Pavlíčka (PAVLÍČEK, V. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. Díl 2. Práva a svobody*. 2. vydání. Praha: Linde, 2002, s. 388), že nouzový stav by za předpokladu splnění ostatních podmínek mohl být vyhlášen z důvodu stávký těch skupin osob, jejichž právo stávkou Listina vylučuje (čl. 27 odst. 4) či umožňuje omezit (čl. 44). Zákaz vyhlášení nouzového stavu v čl. 5 odst. 2 ú. z. b., coby *lex specialis* vůči Ústavě a Listině, je absolutní a nelze jej prolomit z důvodu, že daná ustanovení Listiny vyjmenované skupiny osob z práva na stávkou vylučují. Jinými slovy, přestože by protiprávně stávkovaly skupiny osob vyjmenované v Listině, nebylo by možné z tohoto důvodu vyhlásit nouzový stav, pakliže by byly splněny podmínky, že tyto osoby stávkují ve jménu domnělé ochrany práv či oprávněných hospodářských a sociálních zájmů.

³⁹ V případě takto zjevného zneužití pravomoci vlády je totiž jednoznačně zasaženo přinejmenším do principu dělby moci dle čl. 2 odst. 1 Ústavy a dále rovněž do čl. 3 Ústavy, podle něž má státní moc sloužit všem občanům (a nikoli být zneužívána vládou pro dosahování vlastních cílů).

⁴⁰ To by se vzhledem k dikci čl. 2 odst. 1 ú. z. b. potenciálně nevztahovalo na svrchovanost, územní celistvost a demokratické základy České republiky. Tyto právní statky však nemohou být, jak bylo vysvětleno výše, chráněny nouzovým stavem, nýbrž mimořádnými stavů jinými, a proto nejsou předmětem tohoto článku.

⁴¹ KLÍMA, K. Ústava a demokracie v nouzových stavech a mimořádných situacích. In: BLAHOŽ, J. (ed.). *Právní politika v boji proti terorismu a demokracie: otevřená otázka*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2007, s. 68.

⁴² KYSELA, J. In: KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*, s. 868.

nešlo o zjevné zneužití pravomoci vedené zlou vírou, pak musí být posouzeno v každém jednotlivém případě. V případech výrazného nepoměru mezi rozsahem nebezpečí a Vyhlášením by se rovněž jednalo o vadu Vyhlášení zakládající jeho *hrubou protiústavnost*.

Dále, nebezpečí pro chráněné statky musí hrozit bezprostředně, což lze dovodit čl. 2 odst. 1 ú. z. b.⁴³ Bezprostředností je nutno rozumět situaci, kdy se doba mezi časem, kdy se vláda o ohrožení dozvěděla, a časem, kdy se z ohrožení stane narušení, zkracuje natolik, že na základě dosavadního stavu znalostí by veřejná moc v případě dalšího prodloužení již nestihla provést (s relevantním účinkem) krizová opatření mající chránit vyjmenované statky.

Podmínka bezprostřednosti zároveň slouží jako klíčové východisko pro výklad požadavku, aby *současně* s Vyhlášením vláda vymezila, „*kteřá 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*“.⁴⁴ Máme za to, že „současně“ neznamená „v tomtéž právním aktu“ či dokonce „na stejném listu papíru“.⁴⁵ Opačný výklad by vedl k absurdnímu závěru, že vyskytne-li se v závislosti na vývoji krizové situace potřeba adekvátně přizpůsobit krizová opatření, nezbyde, než pokaždé vyhlásit nový nouzový stav s uvedením aktualizovaného výčtu omezovaných práv a ukládaných povinností.⁴⁶ Pojem „současně“ je tak potřeba vykládat v příčinné souvislosti s bezprostředností ohrožení. Pakliže neexistuje potřeba *současně* s Vyhlášením přijímat krizová opatření omezující základní práva a svobody či ukládající povinnosti, není ohrožení bezprostřední a neexistuje proto ústavně aprobovaný důvod vyhlásit nouzový stav.

Vyhlášení nouzového stavu za situace, kdy nebezpečí bezprostředně nehrozí, by opět bylo protiústavním zjevným zneužitím pravomoci vlády. Nutno ovšem podotknout, že ani zde není situace černobílá. Bezprostřednost je rovněž nutné vnímat jako kontinuum od nebezpečí vůbec nehrozícího přes nebezpečí hrozící hypoteticky v řádu let až po nebezpečí vyšší míry bezprostřednosti v řádu dnů či dokonce hodin. Důvodnost Vyhlášení tak bude opět nutné zkoumat v každém jednotlivém případě s přihlédnutím nejen k časovému faktoru, ale také ke komplexnosti krizové situace a schopnosti státu a společnosti se na ni připravit. V případech, kdy nebezpečí vzhledem k okolnostem zjevně nehrozí bezprostředně a lze tedy mít za to, že Vyhlášení by bylo zjevným zneužitím pravomoci vlády, by se opět jednalo o vadu Vyhlášení zakládající jeho *hrubou protiústavnost*.

Konečně poslední zajímavý aspekt bezprostřednosti se týká délky jejího trvání. Jak dlouho může nebezpečí trvat, aby bylo stále bezprostřední, a tudíž ospravedlňující nouzový stav? Jelikož nouzový stav potenciálně umožňuje zásah do ústavou chráněných

⁴³ Tomu nasvědčuje jednak výklad jazykový (podmínka bezprostřednosti je vytknuta před pomyslounou závorkou a vztahuje se k ohrožení všech uvedených právních statků, zatímco podmínka značného rozsahu se vztahuje pouze k ohrožení statků uvedených za ní ve druhé části výčtu), jednak výklad systematický (jak možnost vyhlášení nouzového stavu předsedou vlády při nebezpečí z prodlení (čl. 5 odst. 3 ú. z. b.) tak i požadavek současného omezení základních práv a svobod či uložení povinností (čl. 6 odst. 1 ú. z. b.) nasvědčují určité urgenci ústavodávce, tedy předpokladu nutnosti jednat ihned, bez zbytečného odkladu, což by bylo v logickém rozporu s možností vyhlášení nouzového stavu bez přítomnosti bezprostřední hrozby) a jednak také výklad teleologický (mimořádný stav je z povahy věci reakcí na náhlu, bezprostřední hrozbu, na níž se nebylo možné připravit či adaptovat při běžném (řádém) fungování právního řádu, a není proto možné, aby byl například vyhlášen na padesát let, protože hrozí ve značném rozsahu globální oteplování).

⁴⁴ Čl. 6 odst. 1 ú. z. b.

⁴⁵ K tomu srov. usnesení Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 29.

⁴⁶ K tomu viz DIENSTBIER, J. – DERKA, V. – HORÁK, F. *Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví*, s. 426.

principů oddělení moci a brzd a protivah,^{47, 48} jakož i do pro občany nepostradatelných principů právní jistoty⁴⁹ a potažmo co celé řady základních práv, musí být z logiky věci vnímán jako stav mimořádný a dočasný. Aby mimořádný stav zůstal mimořádným (tj. aby byla *profuturo* zachována jeho podstata a funkce), nesmí trvat nepřiměřeně dlouho a musí být vnímán všemi aktéry jako dočasný. Stejně jako jakýkoliv jiný společenský subsystém,⁵⁰ i právo musí být schopno se adaptovat na novou (změněnou) společenskou fakticitu. Dokonce se jí prostřednictvím procesu spontánní institucionalizace bude postupně přizpůsobovat, ať chceme, či nikoli.⁵¹ Mimořádný stav nemá sloužit jako obecné řešení, na které si mají občané zvyknout. Jinými slovy, s postupem času přirozeně klesá ospravedlnitelnost nouzového stavu, coby nouzového právního režimu reagujícího na bezprostřední nebezpečí a poskytujícího právnímu řádu potřebný (tj. přiměřený, nikoli však nekonečný) čas se přizpůsobit.

Na stranu druhou nelze rezignovat na ochrannou funkci nouzového stavu v tom smyslu, že brání „kontaminaci“ (běžného) právního řádu instituty mimořádného vládnutí, které ve svém důsledku pokřivují principy oddělení moci a brzd a protivah a zhoršují již dosaženou úroveň ochrany základních práv. Aby tedy bylo další pokračování nouzového stavu ústavně konformní, bude muset být vyváženo např. intenzitou hrozby, možností vnímání nebezpečí jako dočasného, snahou nekontaminovat právní řád „normalizací“ institutů mimořádného vládnutí atd. Tuto optimalizační úvahu je pak nutno provádět zvláště v každém jednotlivém případě. Pokud další pokračování nouzového stavu již nelze ostatními faktory vyvážit a další udržování nouzového stavu by se tak stalo zjevným zneužitím moci, jednalo by se opět o vadu Vyhlášení zakládající jeho *hrubou protiústavnost*.

2.2 Zmocněné subjekty

Subjekty zmocněnými rozhodnout o vyhlášení nouzového stavu jsou dle ú. z. b. vláda⁵² a v případě nebezpečí z prodlení předseda vlády.⁵³ Pakliže by nouzový stav vyhlásil kdokoli jiný, neměl by k tomu pravomoc, a Vyhlášení by proto bylo *nicotné*. Nicméně, V. Pavlíček správně dodává, že lze uvažovat o možnosti zastoupení předsedy vlády místopřed-

⁴⁷ V jeho důsledku totiž dochází k výraznému posílení kompetencí exekutivy na úkor moci zákonodárné i soudní, jakož i k omezení prostředků kontroly exekutivy zbylými mocemi. Z těchto důvodů se v teorii mimořádného vládnutí hovoří o mimořádném vládnutí jako o tragické volbě pro liberální demokracie. Srov. GROSS, O. – NÍ AOLÁIN, F. *Law in Times of Crisis. Emergency powers in theory and practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s. 3–4. K důsledkům pro dělbou moci srov. též KYSELA, J. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Praha: Leges, 2019, s. 143, 205 an.

⁴⁸ Pro analýzu těchto dvou částí dělby moci srov. HAPLA, M. *Dělba moci v právní argumentaci*. *Právník*. 2019, roč. 158, č. 5, s. 474 an.

⁴⁹ Občané jsou totiž nuceni upravovat své jednání podle snadno a potenciálně rychle měnitelného souboru právních norem vydávaných vládou, zasahujících do základních práv a svobod mimo režim výhrady zákona, proti nimž navíc existuje v porovnání s běžným právním režimem podstatně méně prostředků procesní ochrany. Z pohledu právní teorie se tak oslabuje regulativní účinek práva, neboť lidé si nebudou jistí, které praktické (právně normativní) informace je třeba zvážit v procesu výběru alternativy jednání. Navíc pokud vnímáme právní pravidla jako určitý druh plánu pro lidská jednání, pak jejich častým měněním se zbavujeme důvodu, proč vůbec plánovat. V této koncepci tak příliš časté změny narušují samotnou povahu práva. Srov. SHAPIRO, S. *Legality*. Cambridge: Harvard University Press, 2011, s. 124.

⁵⁰ K teorii adaptability systému coby podmínky jeho přežití viz ALMOND, G. *A Functional Approach to Comparative Politics*. In: SUSSEER, B. (ed.). *Approaches to the Study of Politics*. New York, Macmillan, 1992, s. 212; BEYEON, J. H. *A Systems Approach to Entropy Change in Political Systems*. *Systems Research and Behavioral Science*. 2005, roč. 22, č. 3, s. 226.

⁵¹ Srov. WEINBERGER, O. *Inštitucionalizmus. Nová teória konania, práva a demokracie*, s. 68, 81.

⁵² Ta rozhoduje, coby kolektivní orgán (čl. 76 Ústavy), o vyhlášení usnesením.

⁵³ Čl. 5 odst. 1, 3 ú. z. b.

sedou či pověřeným členem vlády⁵⁴ v případě, že existuje nebezpečí z prodlení a předseda sám nemůže z objektivních důvodů nouzový stav vyhlásit.⁵⁵ S tím se v obecné rovině ztotožňují i V. Mikule a R. Suchánek, kteří svůj závěr opírají o argument veřejného zájmu na operativním výkonu veřejné moci (zejména když je potřeba úkonu předsedy vlády naléhavá).⁵⁶ Obdobný názor zastává i P. Molek.⁵⁷ Tento závěr lze podpořit i vzhledem k pojistce nutného schválení Vyhlášení do 24 hodin vládou jako celkem.⁵⁸

Vláda (popřípadě její předseda) vyhláší ve souladu s ú. z. b. nouzový stav na základě vlastní diskrece, a tedy podmínkou Vyhlášení není návrh ani žádost žádného jiného subjektu. Fakt, že zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon, (dále jen „kriz. z.“), tj. právní předpis nižší právní síly než ú. z. b., mj. mluví o žádosti hejtmána kraje o vyhlášení nouzového stavu⁵⁹ je z ústavního hlediska irelevantní. Vláda může vyhlásit nouzový stav bez jakékoli žádosti hejtmánů a stejně tak vláda nemusí nouzový stav vyhlášovat ani ve chvíli, kdy by ji o to hejtmán či dokonce všichni hejtmáné žádali. V kriz. z. zakotvená žádost tak je pouze pro vládu nezávazným podnětem, který má sloužit hejtmánům, pokud se jim situace co do intenzity nebo geografického rozsahu vymyká z rukou.

Zajímavou otázkou dále je, jaké důsledky by měla nečinnost vlády ve stanovené lhůtě 24 hodin po vyhlášení nouzového stavu jejím předsedou (tj. situace, kdy by vláda Vyhlášení předsedou ani neschválila, ani nezrušila). Na jedné straně lze argumentovat absencí výslovné sankce, jakož i smyslem celého ú. z. b., kterým je v souladu dle čl. 1 „zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot“, a dojít k závěru, že nečinnost vlády není dalšímu trvání nouzového stavu vyhlášeného předsedou vlády na škodu.⁶⁰

Jako přesvědčivější se však jeví argumentace vedoucí k závěru, že v důsledku nečinnosti vlády nouzový stav po 24 hodinách končí. Smyslem čl. 5 odst. 3 ú. z. b., který by měl mít při interpretaci před smyslem celého zákona přednost, je vytvoření výjimky z obecného pravidla, že nouzový stav vyhláší vláda, a to výlučně pro případ nebezpečí z prodlení. Odpadne-li důvod pro danou výjimku (tj. nebezpečí z prodlení), platí, že pravomoc vyhlásit nouzový stav má nadále výlučně vláda. Specifickým smyslem věty druhé téhož ustanovení je pak omezit tuto pravomoc předsedy tím, že je podmíněna aktivním souhlasem vlády ve lhůtě, o níž ústavodárce předpokládá, že je dostatečně dlouhá pro odpadnutí podmínky nebezpečí z prodlení.⁶¹ Dále, pokud by ústavodárce zamýšlel, aby nouzový stav vyhlášený předsedou vlády v případě nečinnosti vlády pokračoval i po uplynutí lhůty, mohl jednoduše stanovit, stejně jako v případě Sněmovny, že vláda takto vyhlášený

⁵⁴ Čl. 77 odst. 2 Ústavy.

⁵⁵ PAVLÍČEK, V. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. Díl 2. Práva a svobody*, s. 388.

⁵⁶ MIKULE, V. – SUCHÁNEK, R. In: SLÁDEČEK, V. a kol. *Ústava České republiky: komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 734.

⁵⁷ MOLEK, P. In: BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky – komentář*. Praha: Linde, 2011, s. 887.

⁵⁸ Pro opačný názor srov. RYCHETSKÝ, P. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*, s. 718; MLSNA, P. In: KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*, s. 580.

⁵⁹ § 3 odst. 5 kriz. z.

⁶⁰ FILIP, J. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*, s. 350; UHL, P. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*, s. 1149; MAREŠ, M. – NOVÁK, D. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: Komentář*, s. 153–154.

⁶¹ PAVLÍČEK, V. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. Díl 2. Práva a svobody*, s. 389; KYSELA, J. In: KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*, s. 874; DIENSTBIER, J. *Základní analýza ústavních prostředků mimořádného vládnutí v České republice*. In: GERLOCH, A. – ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds). *Právo v měnícím se světě*, s. 88–89.

nouzový stav „může zrušit“, a nikoli „schválí či zruší“.⁶² Navíc, výklad čl. 5 odst. 3 ú. z. b. jako pouhé možnosti vlády nouzový stav zrušit, a nikoli nutnosti aktivně Vyhlášení předsedou vlády schválit, by vedl k redundanci tohoto ustanovení, neboť by bylo zcela totožné s pravomocí vlády dle čl. 6 odst. 3 ú. z. b., což jistě nemohlo být úmyslem ústavodárce.⁶³ Nouzový stav vyhlášený rozhodnutím předsedy vlády proto dle našeho názoru v případě neprojevení aktivního souhlasu vlády v dané lhůtě končí.

2.3 Formální a procedurální náležitosti

Co se formálních a procedurálních podmínek Vyhlášení týče, stanoví ú. z. b. jako první podmínku, že nouzový stav se může vyhlásit jen s uvedením důvodů.⁶⁴ Neuvedení důvodů tak bude vadou Vyhlášení, jež by však měla být *kryta kalkulem vad* za předpokladu, že je z faktických okolností důvod Vyhlášení patrný a že se nejedná o důvod zakázaný svědčící o zjevném zneužití pravomoci nouzový stav vyhlásit.

Druhou podmínkou je neprodlené informování Sněmovny.⁶⁵ I v tomto případě by nesplnění podmínky sice bylo vadou předepsaného postupu vyhlášení, avšak opět by se jednalo o vadu *krytou kalkulem vad*, neboť vzhledem k tomu, že ú. z. b. nijak neupravuje konkrétní způsob informování, lze mít za to, že Sněmovna je z logiky věci informována nejpozději materiální publikací tohoto aktu.⁶⁶ Zároveň nutno dodat, že možnost Sněmovny Vyhlášení zrušit není podmíněna formálním informováním ze strany vlády.⁶⁷

Třetí podmínkou je již zmíněná nutnost publikace Vyhlášení, a to nejen formálně (ve Sbírce zákonů), ale i materiálně (zveřejněním v hromadných sdělovacích prostředcích).⁶⁸ Máme za to, že cílem čl. 12 ú. z. b. je odformalizovat Vyhlášení, neboť není možné vyčkávat s řešením krizové situace až do doby, kdy bude Vyhlášení publikováno ve Sbírce. Z hlediska možných vad publikace může dojít ke třem situacím. Zaprvé, Vyhlášení nebude publikováno formálně ani materiálně. Jelikož není možné žádat po občanech, aby se řídili právními akty, s nimiž neměli možnost se seznámit,⁶⁹ jedná se o zásadní vadu Vyhlášení způsobující jeho *nicotnost*. Zadruhé, Vyhlášení sice nebude publikováno ve Sbírce, ale dojde k jeho zveřejnění v hromadných sdělovacích prostředcích. Absence formální publikace je sice vadou, která je však opět *kryta kalkulem vad* vzhledem k záměru ústavodárce odformalizovat Vyhlášení. Zatřetí, nedojde-li ke zveřejnění Vyhlášení hromadnými sdělovacími prostředky, stává se účinným až jeho publikací ve Sbírce. Vyhlášení od této doby netrpí vadou, protože občané již mají možnost se s ním seznámit.

Poslední, čtvrtou, formální podmínkou je nutnost nouzový stav ve Vyhlášení časově a místně dostatečně určitě ohraničit.⁷⁰ V případě časového ohraničení můžeme odlišit

⁶² Srov. čl. 5 odst. 4 a 5 odst. 4 ú. z. b.

⁶³ DIENSTBIER, J. Základní analýza ústavních prostředků mimořádného vládnutí v České republice. In: GERLOCH, A. – ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds). *Právo v měnícím se světě*, s. 89.

⁶⁴ Čl. 6 odst. 1 ú. z. b.

⁶⁵ Čl. 5 odst. 4 ú. z. b.

⁶⁶ Čl. 12 ú. z. b.

⁶⁷ UHL, P. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*, s. 1149.

⁶⁸ Čl. 12 ú. z. b.

⁶⁹ Srov. FULLER, L. L. *The Morality of Law*. Fredericksburg: Yale University Press, 1969, s. 34–35. BARBER, N. W. *Principles of Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 87.

⁷⁰ Čl. 6 odst. 1 ú. z. b.

dvě vady. Tou první je určení délky trvání nouzového stavu přesahující ústavně aprobovaných 30 dnů⁷¹ a tou druhou pak absence jakéhokoliv časového ohraničení. V případě teritoriálního ohraničení pak lze uvažovat pouze o vadě absence vymezení, neboť nouzový stav je možno vyhlásit jak pro omezené, tak i pro celé území státu.⁷² Vzhledem k principu presumpce správnosti veřejnomocenských aktů a k pravomoci Sněmovny nouzový stav kdykoli zrušit není důvod tyto vady považovat za natolik zásadní, aby také ony nebyly kryty *kalkulem vad*.⁷³ Máme za to, že v těchto případech by bylo vhodné zacházet s dotčenými akty, jako by podléhaly následujícím právním fikcím: a) pokud časové ohraničení chybí či přesahuje povolenou délku 30 dnů, platí, že nouzový stav byl vyhlášen na 30 dnů, coby ústavodárcem aprobovanou dobu,⁷⁴ a b) pokud absentuje ohraničení teritoriální, platí, že nouzový stav byl vyhlášen pro celé území státu.⁷⁵

3. Kontrola a přezkum rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu

S tématem mimořádných stavů obecně i s aktuálním nouzovým stavem se pojí otázka jejich přezkumu, ať už jde o přezkum spíše politického, či soudního charakteru.⁷⁶ Za jistou implicitní formu přezkumu by bylo možné také považovat nicotnost Vyhlášení, kdy každý orgán veřejné moci a v konečném důsledku každý občan může usoudit, že nouzový stav od samého počátku (*ex tunc*) právně neexistuje.

Nicméně, je potřeba zdůraznit, že okruh případů (respektive vad), které by mohly způsobovat nicotnost Vyhlášení, musí být vymezen velmi restriktivně. Nicotnost tohoto aktu totiž zasahuje do obou požadavků vymezených v úvodu, tj. požadavku na efektivní zvládnutí a překonání krize i požadavku na stabilní a předvídatelný výkon moci. Pakliže si může nicotnost Vyhlášení posoudit kdykoli každý orgán či dokonce občan sám, hrozí riziko, že krizová opatření v rámci tohoto nicotného nouzového stavu budou v některých částech státu a některými orgány považována za platná a vymahatelná (a jejich porušení za sankcionovatelná), zatímco v jiných nikoli. Taková situace právní jistotě ani efektivnímu překonání krize nijak neprospívá.

Nicotnost je proto potřeba připustit pouze v extrémních případech (tj. Vyhlášení k tomu ú. z. b. nezmocněným subjektem a absence materiální i formální publikace; srov. kapitolu 2), kde lze legitimně očekávat, že Vyhlášení posoudí jako nicotné každý (či alespoň téměř každý). V ostatních případech je ve jménu výše zmíněných požadavků potřeba uvažovat nikoli o nicotnosti, ale toliko o zrušitelnosti Ústavním soudem *ex nunc* (viz dále).

⁷¹ Čl. 6 odst. 2 ú. z. b.

⁷² Čl. 2 odst. 2 ú. z. b.

⁷³ UHL, P. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*, s. 1154.

⁷⁴ *Per analogiam*, stanoví-li právní předpis účinnost předcházející publikaci, zachází se s ním, jako by ustanovení o účinnosti absentovalo a aplikují se tedy obecné předpisy k účinnosti, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, sp. zn. 4 Ans 5/2007, popřípadě rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 25. 1. 1979, sp. zn. 98/78.

⁷⁵ Alternativní možnost spočívající v omezení místní působnosti nouzového stavu např. pouze na to území, kde je zjevně lokalizováno nebezpečí, zdůvodňující vyhlášení nouzového stavu, je nutno odmítnout jako přílišný zásah do právní jistoty občanů, kteří by si v takovéto situaci nemohli být jisti, kde nouzový stav platí, a kde nikoli.

⁷⁶ K odlišnosti obou modalit přezkumu viz KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 304 an.

3.1 Politická kontrola

Ú. z. b. stanoví, že Sněmovna může Vyhlášení kdykoli zrušit⁷⁷ a že prodloužení trvání nouzového stavu nad 30 dnů vyžaduje předchozí souhlas Sněmovny.⁷⁸ Přestože ú. z. b. explicitně neurčuje, o jak dlouhou dobu lze nouzový stav po předchozím souhlasu Sněmovny prodloužit, ústavní praxe se ustálila na interpretaci, že limitem je i v tomto případě doba 30 dnů. Institucionalizaci tohoto nepsaného pravidla lze přisvědčit zejména s ohledem na potřebu pravidelného obnovování důvěry v nouzový stav (respektive v jeho další pokračování) demokraticky zvolenou Sněmovnou, což je důležité i s ohledem na předpoklad trvajících bezprostřednosti nebezpečí (viz podkapitulu 2.1). Pokud Sněmovna neudělí souhlas k prodloužení nouzového stavu, ten skončí uplynutím doby. Pokud se Sněmovna usnese na zrušení Vyhlášení, nouzový stav skončí ihned.

Možnost Sněmovny odložit účinnost svého usnesení o zrušení Vyhlášení na určitou dobu či ji spojit s určitou budoucí událostí⁷⁹ nelze připustit z následujících důvodů. V prvé řadě jde o významný zásah do esenciální kompetence exekutivy (*Kernbereich*), neboť řešení otázek bezpečnosti státu, zejména řešení mimořádných situací pomocí mimořádných stavů, je v podstatě exekutivní funkcí. Kontrola ze strany zákonodárné moci by se zde tak měla omezit na pouhé veto.⁸⁰ Možnost odložení účinnosti usnesení by dále vedla jednak k velkému množství sekundárních problémů spojených s přípustností změny či zrušení těchto usnesení, která ještě nenabyla účinnost, a jednak k výraznému zásahu do právní jistoty vyplývajícího z těchto problémů. Lze také doplnit, že vzhledem k možnosti Sněmovny se kdykoli a bez dalšího sejít a rozhodnout o zrušení Vyhlášení, není pro připuštění této možnosti žádný rozumný důvod.

Vyhlášení nového nouzového stavu z jiných faktických důvodů než z těch, pro něž byl vyhlášen předchozí (tj. zrušený či neprodloužený) nouzový stav, je ústavně konformní. Vláda tak kupříkladu může ihned poté, co Sněmovna odmítla udělit souhlas s prodloužením nouzového stavu z důvodu pandemie covid-19, vyhlásit nouzový stav z důvodu zvýšeného stupně povodňové aktivity.⁸¹

Naopak „znovuvyhlášení“ nouzového stavu ze stejných důvodů a ve jménu ochrany týchž právních statků (tj. reagujícího na tutéž fakticitu) po jeho zrušení či neudělení souhlasu s jeho prodloužením (tedy v rozporu s vůlí Sněmovny) je hrubým porušením ústavního pořádku, neboť se jedná o faktickou eliminaci jediného prostředku kontroly nouzového stavu explicitně zakotveného ústavodárcem, což s sebou z povahy věci přináší

⁷⁷ Čl. 5 odst. 4 a čl. 6 odst. 3 ú. z. b.

⁷⁸ Čl. 6 odst. 2 ú. z. b.

⁷⁹ V usnesení Sněmovny č. 1530 ze dne 18. 2. 2021 proto nelze přihlížet k vyjádřeným odkládacím podmínkám a platí, že nouzový stav byl zrušen ke dni publikace usnesení.

⁸⁰ Podobnou otázkou je, zda může Sněmovna změnit dobu prodloužení, která byla navržena vládou. Tyto dva případy lze označit za velmi podobné problematice vyslovování souhlasu s vysíláním a pobytem ozbrojených sil dle čl. 43 Ústavy. K tomu J. Kysela argumentoval, že právě s ohledem na dělbu moci není zásah Parlamentu (respektive v našem případě Sněmovny) možný. Srov. KYSELA, J. Několik poznámek k interpretaci ústav, jakož i Ústavy ČR a jejího článku 46 zvláště. In: GERLOCH, A. – MARŠÁLEK, P. (eds). *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 167–169. S tím se lze ztotožnit, nicméně se zdá být nezbytné uvážit i opakovanou protikladnou praxi, která již může svědčit o institucionalizaci opaku.

⁸¹ Samozřejmě za předpokladu, že povodně budou v dané chvíli představovat skutečné a bezprostředně hrozící nebezpečí značného rozsahu, že budou splněny i všechny další podmínky vyhlášení nouzového stavu (viz kapitolu 2) a že se omezení práv vyplývající z nového nouzového stavu nebude účelově vztahovat na práva omezená zrušeným či neprodlouženým nouzovým stavem.

výrazné zásahy do principů dělby moci a právní jistoty.⁸² Takovýto akt vlády je tedy protiústavním zjevným zneužitím pravomoci vlády, a proto trpí vadou zakládající jeho *hrubou protiústavnost*.⁸³

Lze si však představit dvě situace, kdy by znovuvyhlášení nouzového stavu protiústavním nebylo. V první situaci by Sněmovna předem explicitně změnila názor, tj. usnesla se na tom, že přes předchozí zrušení nouzového stavu či nesouhlasu s jeho prodloužením žádá vládu o vyhlášení nouzového stavu z téhož důvodu.⁸⁴

Druhá situace je pak založena na klauzuli *rebus sic stantibus*.⁸⁵ Vláda by tedy mohla znovuvyhlásit nouzový stav, pokud by se faktická situace změnila do té míry, že už bychom mohli důvodně předpokládat, že a) Sněmovna v době své schůze, kdy rozhodovala o zrušení či prodloužení nouzového stavu, nemohla očekávat, a tudíž vzít v potaz takovýto vývoj, a zároveň b) Sněmovna by se mohla vzhledem k zhoršující se faktické situaci (tj. kdyby věděla, co se bude dít) rozhodnout jinak. Za splnění těchto dvou podmínek lze uvažovat o tom, že by vláda mohla nouzový stav vyhlásit s uvedením důvodů, pro které je přesvědčena, že obě výše uvedené podmínky jsou splněny.⁸⁶

Vyjma případů explicitní změny názoru Sněmovny a podstatné změny okolností (zhoršení faktické situace)⁸⁷ od posledního rozhodnutí Sněmovny tak není možné znovuvyhlášení nouzového stavu přisvědčit. Nelze se ani opřít o čl. 1 ú. z. b. ukládající státu povinnost chránit, mimo jiné, životy a zdraví.⁸⁸ Povinností státu dle téhož článku je totiž

⁸² Jak správně podotýká Městský soud v Praze (rozsudek sp. zn. 17 A 126/2020, bod 42): „*Ad absurdum si totiž lze představit dokonalé zacyklení, kdy by Poslanecká sněmovna vyhlášené nouzové stavy neustále rušila (či neprodlužovala), přičemž vláda by je neustále obnovovala s tím, že se přece nic neděje, neboť Poslanecká sněmovna vyhlášený nouzový stav může znovu zrušit.*“

⁸³ Nutno podotknout, že Ústavní soud se s autory tohoto článku neshodl v posouzení tohoto případu jako *hrubě protiústavního*, když v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/21, neshledal svou příslušnost pro přezkum Vyhlášení. Z tohoto usnesení vyplývá, že Ústavní soud sice předmětné Vyhlášení shledal protiústavním, nikoli však *hrubě protiústavním* (tj. rozporným s čl. 9 odst. 2 Ústavy).

⁸⁴ K tomu srov. usnesení Sněmovny č. 1539 ze dne 26. 2. 2021.

⁸⁵ Ostatně v teorii mimořádného vládnutí se s touto klauzulí pracuje jako s podstatným znakem mimořádného vládnutí. Srov. SCHMITT, C. *Die Diktatur*, 8. vydání. Berlin: Duncker & Humblot, 2015, s. 251.

⁸⁶ Vzhledem k aktuální situaci v České republice nutno podotknout, že za takovou změnu okolností lze považovat výhradně změnu faktickou, tedy změnu v rozsahu, intenzitě či charakteru nebezpečí, které původně odůvodnilo vyhlášení nouzového stavu (tj. pandemie covid-19). Touto změnou tak z logiky věci není pouhé plynutí času, žádost hejtmánů dle § 3 kriz. z. ani žádné jiné rozhodnutí, žádost, podnět, prosba, připomínka či jiný akt jakéhokoli veřejnoprávního orgánu, a to ať už tuzemského či zahraničního. Od schůze Sněmovny konané dne 11. 2. 2021, kdy Sněmovna odmítla vyslovit souhlas s prodloužením nouzového stavu, tedy nedošlo k žádné změně okolností ani nevyšla najevo žádná nová relevantní informace o stavu pandemie, o níž by Sněmovna v době rozhodování nevěděla. Lze tedy uzavřít, že znovuvyhlášení nouzového stavu vládou dne 14. 2. 2021 (viz usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021, č. 125) bylo protiústavním zneužitím pravomoci, což dokládá i fakt, že důvody pro vyhlášení nouzového stavu jsou zde identické s důvody uvedenými v původním usnesení vlády ze dne 30. 9. 2020 (viz usnesení vlády ze dne 30. 9. 2020, č. 957). Shodně viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2021, sp. zn. 17 A 126/2020 a usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21, bod 22.

⁸⁷ Tím by v současné situaci například mohlo být výraznější rozšíření nebezpečnějších zmutovaných variant viru. Se všemi zmíněnými okolnostmi ovšem dle stenozáznamu Sněmovna kalkulovala (viz Stenoprotokol z 83. schůze Sněmovny ze dne 11. února 2021, [online, cit. 2021-02-25]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/083schuz/s083018.htm>>).

⁸⁸ Argumentace čl. 1 ú. z. b. jako určitou náhradní zmocňovací normou by mohla být přípustná snad jen v případech, že by právní řád (zejména pak jeho ústavní část) vůbec neobsahoval normy pro zvládnutí konkrétní mimořádné situace, tj. ve stavu ústavní nouze. K tomu srov. DIENSTBIER, J. Základní analýza ústavních prostředků mimořádného vládnutí v České republice. In: GERLOCH, A. – ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds). *Právo v měnícím se světě*, s. 92–93. V takové situaci se Česká republika v únoru 2021 nenacházela.

chránit i své vlastní demokratické základy,⁸⁹ a z ú. z. b. nijak neplyne, že by jiné hodnoty jmenované v tomto ustanovení mohly být upřednostněny před demokratickými základy státu.⁹⁰ Zároveň je potřeba si povšimnout, že chránit životy a další uvedené hodnoty je povinností státu, a nikoli pouze vlády, či dokonce vlády jednající proti vůli Sněmovny a jakýmikoli, byť protiústavními, prostředky. Bylo by absurdní akceptovat argumentaci, že Sněmovna může vládu při vykonávání krizových pravomocí kontrolovat, pouze dokud vláda nenabude pocitu, že se Sněmovna mylí. Dělbá moci (přestože omezená) a ústavní mechanismy kontroly mimořádného vládnutí jsou totiž to jediné, co v mimořádné situaci odděluje demokratický právní stát od státu autoritářského či dokonce totalitního.⁹¹

Poslední otázkou je, zdali vadu protiústavně znovuvyhlášeného nouzového stavu lze zhojit souhlasem Sněmovny s jeho trváním učiněným *ex post* (tj. až po jeho vyhlášení). Předně, aby zhojení vůbec mohlo být myslitelné, musel by souhlas Sněmovny být učiněn explicitně (tj. nikoli mlčky či konkludentně), tedy usnesením jednoznačně vyjadřujícím vůli Sněmovny, že znovuvyhlášený nouzový stav *má nadále být*. Ani takový souhlas by však nikdy nemohl zhojit protiústavnost znovuvyhlášení *ex tunc*, nýbrž pouze *ex nunc*.⁹²

Máme však za to, že protiústavnost znovuvyhlášeného nouzového stavu nemůže být zhojena nikdy, a to ze tří důvodů. Zaprvé, zhojit vadu (protiústavnost) aktu je z normologického hlediska možné jen aktem vyšší právní síly (tj. zde ústavním zákonem).⁹³ Zadruhé, možnost zhojení protiústavnosti *ex post* by vystavila občany extrémní právní nejistotě. Krizová opatření vlády přijatá na základě protiústavního nouzového stavu, jakož i rozhodnutí o sankcích za jejich nedodržování, by totiž byla v intervalu od Vyhlášení až do jeho zhojení⁹⁴ napadnutelná a z důvodu vadného titulu zrušitelná v rámci soudního přezkumu. Zatřetí, *ex post* zhojení nelze obhájit ani požadavkem na efektivní zvládnutí a překonání krizové situace. Situace, kdy veřejná moc začne ihned po skončení původního nouzového stavu využívat ke zvládnutí krizové situace alternativní (a ústavně konformní) právní cesty (kupříkladu stavy nebezpečí dle kriz. z. či opatření ministerstva zdravotnictví dle zákona o ochraně veřejného zdraví) se totiž jeví jako efektivnější, než protiústavní znovuvyhlášení nouzového stavu, které může či nemusí být Sněmovnou zhojeno. Pochybnosti o ústavní konformitě znovuvyhlášeného nouzového stavu totiž budou oslabovat regulativní účinek mimořádného vládnutí podnikaného orgány výkonné moci.

3.2 Soudní přezkum

Z hlediska kontroly je významnou otázkou, zda a popřípadě do jaké míry lze přezkoumat Vyhlášení soudními prostředky. Touto otázkou se zabíral mimo jiné Nejvyšší správní

⁸⁹ Demokratické základy je potřeba v kontextu čl. 9 odst. 2 Ústavy vykládat jako základy ústavní demokracie, respektive demokratického právního státu, zahrnující mimo jiné práve i principy oddělení moci, brzd a protivah, vázanosti veřejné moci právem a zejména ústavním pořádkem atd. Všechny jmenované principy znovuvyhlášení nouzového stavu vládou proti vůli Sněmovny porušuje.

⁹⁰ Opačně viz názor J. Kudrny v rozhovoru pro server Novinky.cz (KOTALÍK, J. Nouzový stav je ústavní, musíme vnímat okolnosti, říká právník, In: *novinky.cz* [online]. 15. 2. 2021, [cit. 2021-02-25]. Dostupné z: <<https://www.novinky.cz/domaci/clanek/nouzovy-stav-je-ustavni-musime-vnitat-okolnosti-rika-pravnik-40351105>>.

⁹¹ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 17 A 126/2020, bod 44.

⁹² Je tomu tak z toho důvodu, že znovuvyhlášení ze stejných důvodů je třeba materiálně vnímat jako prodloužení nouzového stavu, které dle čl. 6 odst. 2 ú. z. b. vyžaduje *předchozí* souhlas Sněmovny.

⁹³ Srov. KREJČÍ, J. *O tak zvané sanaci vadných právních aktů*, s. 16.

⁹⁴ Toto „zhojovací“ usnesení se navíc nemusí formálně (ve Sbírce) ani materiálně vyhlášovat.

soud⁹⁵ i Ústavní soud,⁹⁶ přičemž oba soudy se prohlásily za zásadně nepřislušné k přezkumu.⁹⁷

Co se týče přezkoumatelnosti Vyhlášení ve správním soudnictví, lze konstatovat, že je vyloučena. Vyhlášení je totiž přímým provedením ústavního pořádku a zároveň aktem vlády jakožto orgánu moci vládní, které má postavení v hierarchii právních norem na úrovni zákona (viz kapitolu 1.). Z povahy věci se tedy nemůže jednat o žádný akt či zásah veřejné správy přezkoumatelný ve správním soudnictví dle soudního řádu správního.

Jelikož má Vyhlášení dle našeho názoru postavení v hierarchii právních norem na úrovni zákona, kterým jsou obecné (tj. i správní) soudy vázány,⁹⁸ nemohou si obecné soudy případnou protiústavnost (*a contrario* nicotnost, viz výše) tohoto rozhodnutí samy posoudit, nýbrž musí řízení přerušit a předložit věc Ústavnímu soudu,⁹⁹ jehož kompetenci přezkoumávat Vyhlášení analyzujeme zvlášť.¹⁰⁰

Otázka přezkoumatelnosti Vyhlášení Ústavním soudem je totiž o mnoho složitější. Zásadní je zde posouzení, zda je Vyhlášení zařaditelné do některé skupiny právních aktů uvedené v čl. 87 odst. 1 Ústavy, respektive zda jde o právní předpis [čl. 87 odst. 1 písm. a), b)] nebo o akt aplikace práva [čl. 87 odst. 1 písm. d)].

V podkapitole 1.3 jsme uvedli, že zařazení právních aktů mezi jednotlivé druhy výslovně rozeznané ústavním pořádkem závisí především na posouzení míry, s jakou je při jejich vytvoření užito složky intelektuální (aplikace nadřazené normy) a složky volní (kreace podřazené normy), jakož i míry jejich abstrakce. Vzhledem ke kvantitativnímu charakteru těchto rozdílů je ono zařazení v zásadě právně-politické povahy, a je tedy nutné jej zkoumat z perspektivy právně rozhodovací. V této perspektivě totiž dochází k souhře argumentů normativních a institucionálních s ohledem na subjektivní hledisko aktéra, kterému přísluší rozhodnout v oblasti práva. Takovým aktérem bude typicky soudce při řešení otázky, zda má kompetenci přezkoumat Vyhlášení, a pokud ano, pak jak přísná kritéria přezkumu má použít. Může se totiž vyhnout přezkumu tím, že na základě právně-politické úvahy zařadí dotčený akt (v našem případě Vyhlášení) do druhu aktů, k nimž nemá přezkumnou kompetenci, případně u nichž je navržení přezkumu ztížené přísnějšími podmínkami aktivní legitimace.

Touto právně-politickou úvahou při právním rozhodování lze vysvětlit, proč Ústavní soud hovoří ve svých dosavadních usneseních o tom, že Vyhlášení je primárně „aktem vládnutí“ a „politickým rozhodnutím“.¹⁰¹ Tímto nemůže být myšleno, že by se vůbec nejednalo o akt právní.^{102, 103} Odkazy na politickou povahu tohoto aktu a určité váhání při

⁹⁵ Jedná se např. o následující rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: rozsudek ze dne 21. 5. 2020, sp. zn. 5 As 138/2020; rozsudek ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. 2 As 141/2020; či rozsudek ze dne 8. 7. 2020 sp. zn. 10 As 166/2020.

⁹⁶ Jedná se zejména o usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20; usnesení, sp. zn. Pl. 11/20; a usnesení ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 105/20.

⁹⁷ Nouzový stav však, paradoxně, nepřímo přezkoumal Městský soud v Praze v rozsudku sp. zn. 17 A 126/2020.

⁹⁸ Čl. 95 odst. 1 Ústavy.

⁹⁹ Čl. 95 odst. 2 Ústavy *per analogiam*. Srov. závěry nálezu Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

¹⁰⁰ V tomto ohledu se neztotožňujeme s implicitní možností přezkumu ze strany obecných soudů, k čemuž došlo v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2021, sp. zn. 17 A 126/2020.

¹⁰¹ Srov. zejména Pl. ÚS 8/20, bod 26.

¹⁰² Ostatně, jakýkoliv právní spor je možné vnímat jako spor politický, týkající se politických zájmů nebo moci, a naopak (srov. KELSEN, H. Who ought to be the guardian of the constitution? In: VINX, L. *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, s. 184–185). To, že se právo a politika jako určité společenské subsystémy (systémy různých praktických informací) vzájemně ovliv-

zařazení buď mezi právní předpisy, anebo mezi akty aplikace práva je třeba vysvětlit ne jako právní charakteristiku aktu, nýbrž jako snahu o zařazení Vyhlášení mezi akty podléhající tzv. doktríně politické otázky. Vůči této skupině aktů uplatňuje totiž soudní moc zvláště intenzivně sebeomezení při materiálním přezkumu, respektive při připuštění přezkumu samotného, a to například pro subjektivně tvrzený nedostatek konkrétních kritérií přezkumu, nedostatek potřebných znalostí nebo pro ohled na ústavní princip dělby moci.¹⁰⁴

Tyto úvahy pak Ústavní soud vyvažuje s ohledem na ústavní příkaz býti soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), čímž z celého procesu činí určitý druh soudní politiky pro právní rozhodování.¹⁰⁵ Jak je vidět na příkladu posuzování přípustnosti přezkumu aktů mimořádného vládnutí v době koronavirové pandemie,¹⁰⁶ má právně-politická úvaha při uplatňování doktríny politické otázky vliv nejen (avšak nejčastěji) na přisouzení přezkumu, ale i (méně často) na připuštění přezkumu samotného.¹⁰⁷

Z tohoto úhlu pohledu se pak jeví jako logické, že Ústavní soud v případě Vyhlášení konstatuje vlastní nepříslušnost, ledaže by Vyhlášení zasahovalo do principů a hodnot chráněných čl. 9 odst. 2 Ústavy. Ke stejnému závěru docházíme i my, a to z následujících důvodů. Jelikož je Vyhlášení přímým provedením ústavního pořádku, které má v hierarchii právních norem postavení na úrovni zákona a které přímo nezasahuje do subjektivních práv (viz kapitolu 1), je jeho přezkum dle čl. 87 odst. 1 písm. b) i d) Ústavy z povahy věci vyloučen. Vyhlášení dále zjevně není ani zákonem, neboť nebylo přijato orgánem zákonodárné moci (tj. Parlamentem) a neprošlo ústavně předepsanou procedurou pro přijetí zákona. Není proto přezkoumatelné ani dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy. Článek 87 Ústavy tedy nezakládá kompetenci Ústavního soudu přezkoumat Vyhlášení, což ve svém důsledku představuje onen výše zmiňovaný kalkul vad.¹⁰⁸ Nicméně, lze uvažovat o přezkoumatelnosti Vyhlášení na základě čl. 83 Ústavy jakožto subsidiárního zmocňovacího ustanovení.¹⁰⁹ Toto ustanovení je však potřeba uplatňovat velmi zdrženlivě, a tedy jen na

ňují, zejména na ústavní úrovni, nemá z právně teoretického hlediska přímý vliv na posouzení charakteru veřejnomocenského aktu. Tím spíše, když existují normologické i institucionální argumenty pro označení Vyhlášení za akt právní (viz kapitolu 1).

¹⁰³ Ke vnímání Vyhlášení za akt právní shodně VIKARSKÁ, Z. *Czechs and Balances – If the Epidemiological Situation Allows...* In: *Verfassungsblog* [online]. 20. 5. 2020 [cit. 2021-02-16]. Dostupné z: <<https://verfassungsblog.de/czechs-and-balances-if-the-epidemiological-situation-allows>>.

¹⁰⁴ K doktríně politické otázky v českém prostředí viz TOMOSZEK, M. *Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR*. In: HAMULÁK, O. (ed.). *Fenomén judikatury v právu*. Praha: Leges, 2010; PÍČOVÁ, L. *Politická otázka v judikatuře Ústavního soudu ČR. Byla, je a bude?* *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, roč. 22, č. 2; DIENSTBIER, J. *Omezení soudního přezkumu v ústavním právu*. In: WINTR, J. – ANTOŠ, M. (eds). *Poměřování základních práv*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018.

¹⁰⁵ K soudní politice, jejím technikám a načasování srov. ŠEJVL, M. *Techniky soudní politiky a jejich načasování*. *Právník*. 2020, roč. 159, č. 4. M. Šejvl sice ve svém článku doktrínu politické otázky primárně mezi techniky soudní politiky neřadí, nicméně posouzení, zda některá záležitost spadá do *politics* může být podle nás sama o sobě též soudní *polity*.

¹⁰⁶ Avšak náznaky se objevily již u odmítnutí přezkumu amnestijního rozhodnutí prezidenta republiky v usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 4/13.

¹⁰⁷ Právě skutečnost, že klasifikace veřejnomocenských aktů do jednotlivých kategorií, které ústavní pořádek výslovně rozeznává, má podstatný právně-politický charakter, poněkud opomíjí ve své kritice Ústavního soudu Z. Vikarská (srov. VIKARSKÁ, Z. *Czechs and Balances – If the Epidemiological Situation Allows...*). Má sice pravdu, že z normativního hlediska orgán veřejné moci buď kompetenci má, anebo nemá, přičemž *tertium non datur*, avšak tomuto sylogismu předchází právě značně právně-politická klasifikace aktu.

¹⁰⁸ Srov. KREJČÍ, J. *O tak zvané sanaci vadných právních aktů*, s. 12.

¹⁰⁹ Srov. FILIP, J. In: BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky – komentář*, s. 1025, 1068.

případy, kdy se Vyhlášení dostane do rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu chráněnými čl. 9 odst. 2 Ústavy, což může nastat v případě výše uvedených vad zakládajících *hrubou protiústavnost*.

Poslední otázkou je, jak lze z procesního hlediska iniciovat přezkum souladu Vyhlášení s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu Ústavním soudem. Článek 83 Ústavy lze v tomto kontextu použít ve spojení s čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy *per analogiam*,¹¹⁰ a to z důvodu, že toto rozhodnutí má v hierarchii právních norem postavení na úrovni zákona. Lze tedy připustit ty procesní cesty, kterými lze dle Ústavy a zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu iniciovat přezkum zákona.¹¹¹

Druhou procesní možností pro iniciaci přezkumu ústavnosti Vyhlášení, který se týká situace, kdy nouzový stav již skončil, je spojení čl. 83 Ústavy s ústavní stížností dle čl. 87 odst. 1 písm. c), d) proti rozhodnutí či zásahu orgánů veřejné moci, pro něž Vyhlášení tvořilo právní základ. V takovém případě souladnost Vyhlášení s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu bude muset Ústavní soud posoudit jako předběžnou otázku.

Závěr

Závěrem tohoto článku je tedy nutno odpovědět na tři otázky položené v úvodu. Zaprvé, Vyhlášení je právně normativním aktem orgánu veřejné moci ústavního charakteru s konstitutivními účinky, který je přímým provedením ústavního pořádku, majícím tudíž v hierarchii právních norem postavení na úrovni zákona, a který sám o sobě bez dalšího nezasahuje do práv a povinností fyzických a právnických osob.

Zadruhé, v případě Vyhlášení mohou jeho vady ve dvou případech (tj. vyhlášení neoprávněným subjektem a absence materiální a formální publikace) způsobit jeho *nicotnost*. V řadě případů (tj. vyhlášení z důvodu stávky, vyhlášení bez jakéhokoli důvodu či z důvodu ústavně neaprobovaného, který zároveň svědčí o zjevném zneužití pravomoci vlády a vyhlášení při absentujícím nebezpečí, při nebezpečí, které zjevně není značného rozsahu, zjevně není bezprostřední či zjevně přestalo být bezprostředním) se pak jedná o vady zakládající *hrubou protiústavnost*, u nich lze připustit přezkoumatelnost a potenciální zrušitelnost Vyhlášení Ústavním soudem v případě jeho rozporu s principy a hodnotami chráněnými čl. 9 odst. 2 Ústavy. Konečně další skupina vad (tj. neuvedení důvodů, jsou-li zjevné, neinformování Sněmovny, chybějící buď formální, anebo materiální publikace, absence časového či geografického ohraničení či určení časového ohraničení na více než 30 dnů) je *kryta kalkulem vad*.

Zatřetí, hlavním (a jediným ú. z. b. explicitně předvídaným) nástrojem kontroly je pravomoc Sněmovny Vyhlášení zrušit či odeprít souhlas s prodloužením nouzového stavu. Možnost znovuyhlášení nouzového stavu po uplatnění kontrolní pravomoci Sněmovny ze stejných důvodů je až na výše zmíněné situace nepřípustná. Vyhlášení není dále vůbec přezkoumatelné obecnými (tj. ani správními) soudy. O přezkoumatelnosti Vyhlášení Ústavním soudem pak lze uvažovat pouze v případě kolize tohoto aktu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu chráněnými čl. 9 odst. 2 Ústavy.

¹¹⁰ Ústavní soud v bodě č. 25 usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 odmítl interpretaci, že by Vyhlášení bylo jiným právním předpisem ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, proto by iniciace přezkumu touto cestou měla být vyloučena.

¹¹¹ Srov. čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 1, 3, 4 a § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

Zároveň podotýkáme, že tento článek je co do své povahy právně dogmatický, a nevěnuje se tedy problémům a mezerám současné právní úpravy mimořádného vládnutí *de lege ferenda*. Máme však za to, že na několik těchto problémů je přesto vhodné na tomto místě poukázat.

Nabízí se úvaha, zda je systém kontroly nouzového stavu Sněmovnou efektivní. Institucionálně je dané ustanovení problematické ve dvou aspektech. Příliš nehledí na institucionálně politické okolnosti souhry vlády a Sněmovny. Jelikož je vláda legitimizována prostřednictvím důvěry Sněmovny, nelze očekávat, že by se politické složení vlády a většiny ve Sněmovně v dlouhodobém horizontu významně lišilo, a o významnější formu kontroly tak půjde pouze v případě menšinové vlády. Principu efektivity při překonání krizové situace je tak výrazně dána přednost před principem kontroly a omezení mimořádných pravomocí. Zároveň není nijak předvídána situace, kdy sice Sněmovna nebude rozpuštěna,¹¹² ale zároveň nebude schopna se sejít. V takovém případě by nouzový stav nutně skončil po uplynutí 30 dnů, aniž by mohl být prodloužen.

Výrazným problémem je také absence explicitně zakotvených forem soudního přezkumu ve věci Vyhlášení. Přes dovoditelnou přezkoumatelnost tohoto aktu Ústavním soudem v extrémních případech (viz výše) nejde o procesně ideální řešení. Tato kompetence Ústavního soudu je zpochybnitelná a kritizovatelná. Zároveň absence speciální procesní úpravy a z ní plynoucí nutnost využít procesní úpravu obecnou trpí významnými nedostatky. Tím nejdůležitějším je nemožnost Ústavního soudu reagovat v takto urgentních a ústavně důležitých otázkách dostatečně rychle. Příkladem zde může být zákonná povinnost umožnit vládě vyjádřit se k napadenému aktu do 30 dnů dle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, kdy v řadě případů skončí nouzový stav ještě předtím, než o něm stihne Ústavní soud rozhodnout, načež by mělo být řízení zastaveno dle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.¹¹³

¹¹² V takovém případě by její roli převzal dle čl. 11 písm. a) ú. z. b. Senát, kterému jinak v kontextu nouzového stavu žádná další funkce ani pravomoc nenáleží.

¹¹³ Nicméně nutno podotknout, že v minulosti se Ústavní soud necítil být pro naléhavost věci touto zákonnou lhůtou vázán (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, část II. *in fine*).

Legal Regulation of Emergency Governance in the Context of the Covid-19 Pandemic. Decision to declare the State of Emergency

Filip Horák – Jakub Dienstbier – Viktor Derka

Abstract: The article analyses the declaration the State of Emergency according to the Constitutional Act on the Security of the Czech Republic in the context of the current Covid-19 pandemic. The decision to declare the State of Emergency is characterized as a normative, constitutive act of the government without direct and immediate effect on the legal sphere of persons, which can be classified in the hierarchy of legal norms as law. Thus, the paper rejects the conclusion that such an act could be an administrative act or a non-legal (purely political) act. The article further analyses the possible defects of this act and divides them into three groups depending on their intensity and consequences. The most intense defects should make the act void. Defects that are less intense, but as a result of which the essentials of a democratic state governed by the rule of law are affected, should lead to the reviewability and possible revocability of the act by the Constitutional Court. Finally, defects of the lowest intensity should be covered by the so-called Fehlerkalkül theory, and therefore unreviewable. In conclusion, the article also deals with the control of the declaration of the State of Emergency by the Chamber of Deputies and the judicial review of this act. Regarding control by the Chamber of Deputies, a space is devoted particularly to the issue of the possibility of the State of Emergency “re-declaration” contrary to the will of the Chamber of Deputies. Concerning judicial review, the article excludes review by administrative courts and only allows for limited review by the Constitutional Court.

Keywords: state of emergency, Constitutional Act on the Security of the Czech Republic, emergency government, emergency powers