

DISKUSE

Teorie mimořádného vládnutí perspektivou odpovědnosti

Maxim Tomoszek*

Abstrakt: Článek analyzuje problematiku mimořádného vládnutí prizmatem komplexního pojetí odpovědnosti. Navazuje na podnětné úvahy Jakuba Dienstbiera a rozvíjí je zejména ve směru, jak odpovědnost – v jejích různých formách (od odpovědnosti plynoucí z role přes odpovědnost jako ctnost až po odpovědnost jako legitimační princip založený na následcích) – ovlivňuje legitimitu, volbu nástrojů, výběr aktérů a nastavení kontrolních mechanismů mimořádného vládnutí. Text zdůrazňuje prospektivní funkci odpovědnosti coby nástroje předcházení zneužití mimořádných pravomocí a pro posílení kvality rozhodování i legitimity. Dospívá k závěru, že odpovědnost jako korelát moci musí být klíčovým kritériem úvah o právní úpravě a praxi mimořádného vládnutí. Současně upozorňuje na nutnost kombinace preventivních mechanismů a následné reflexe prostřednictvím vyšetřovacích komisí či soudní kontroly.

Klíčová slova: mimořádné vládnutí, odpovědnost, legitimita, ústavní právo, sdílená odpovědnost

Úvod

Knih Jakuba Dienstbiera *Teorie mimořádného vládnutí*¹ představuje mimořádně zdařilý příspěvek k českému ústavněprávnímu diskurzu. Podrobně a precizně pojednává velmi hojně diskutované téma, kde však bylo kladeno mnohem více těžkých otázek, než kolik dokázala česká ústavněprávní věda zodpovědět. Jedním dechem je třeba podotknout, že u řady otázek jde o první jejich podobně komplexní a detailní zpracování v českém ústavním diskurzu, takže není překvapivé, že některé dílčí otázky ponechává Dienstbier zčásti otevřené, některé dílčí problémy pomíjí nebo je v některých otázkách příliš obecný či povrchní. To vše je však u publikací otevírajících takto zásadním způsobem nějaké téma přirozené, neboť není možné při prvním zpracování jakoukoli problematiku zcela vyčerpat. Zároveň je nutné zdůraznit, že jde o téma velmi komplexní, kterým se Dienstbier zabývá systematicky, a u řady problémů jsou odpovědi na otázky vyvstávající v jedné části knihy přítomny v analýze provedené v jiné části publikace. Zároveň je na různých místech práce patrné, že jejím významným cílem je také stimulovat další odbornou debatu.

Vzhledem ke kvalitě zpracování publikace je poměrně těžké najít příležitost pro její kritiku, zejména s ohledem na to, že s převážnou většinou autorových závěrů souhlasím.

* JUDr. Maxim Tomoszek, Ph.D., katedra ústavního práva, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci. E-mail: maxim.tomoszek@upol.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3585-2823>. Tento článek vychází z výzkumu podpořeného v rámci projektu 4Ps (*Intenzivní podpora vědeckovýzkumné, pedagogické spolupráce a odborného růstu akademických pracovníků i studentů Taras Shevchenko National University of Kyiv*) podpořeného Ministerstvem zahraničních věcí České republiky, č. 25-PKVV-UM-005.

¹ DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*. Praha: Wolters Kluwer, 2024.

Předkládaný text se proto zaměřuje na aspekt, který je v publikaci z mého pohledu podceněný a v mnoha z mého pohledu relevantních aspektech absentuje. Problematiku mimořádného vládnutí chci reflektovat z perspektivy odpovědnosti v jejím komplexním pojetí.

Proč je podcenění úvah o odpovědnosti nežádoucí?

V obecné rovině mám za to, že odpovědnost je regulativní složkou práva, která ovlivňuje rozhodování konajících subjektů. Vynechání perspektivy odpovědnosti neumožňuje skutečně komplexní hodnocení a modelování právních vztahů. Nejde jen o hrozbu sankcí, protože jak bude ukázáno dále, odpovědnost působí i prospektivně a díky tomu poskytuje jednání kompetentních aktérů legitimitu opřenou o vztah mezi jednáním a jeho následky, což je ostatně klíčové dilema, které bylo a je předmětem bohaté diskuse v úvahách o mimořádném vládnutí. V případě mimořádného vládnutí jsou tyto úvahy o to důležitější, že jedním z možných pohledů je vnímání odpovědnosti jako korelátu moci, a tedy čím větší je svěřená moc, tím větší musí být s tím spojená odpovědnost, a to ve všech rovinách. Zjednodušeně by tedy mohlo platit: mimořádná moc s sebou nese mimořádnou odpovědnost.² Odpovědnost zároveň vnáší do analyzované problematiky dynamický prvek (vztahový), který pomáhá přesněji zdůvodnit a pochopit, proč jsou některá řešení nezbytná.

K inspirativní analýze Jakuba Dienstbiera se tedy pokusím doplnit úvahy k některým dílčím otázkám z oblasti odpovědnosti, jako např. jak může nastavení odpovědnosti přispět k posílení nebo naopak oslabení legitimacy mimořádného vládnutí, kdo má být odpovědný za různé dílčí aspekty mimořádného vládnutí a jakým způsobem, zda lze u mimořádného vládnutí aplikovat sdílenou odpovědnost, případně co to znamená pro rozdělení a vymezení kompetencí a odpovědnosti, co znamená zodpovědný výkon mimořádných kompetencí a jak poznat zodpovědnou osobu, které je vhodné svěřit tento typ úkolu.

1. Komplexní pohled na odpovědnost

Odpovědnost je v základu definována jako vztah aktéra k následkům svého jednání na základě platných norem, což představuje posun oproti klasickému pojetí opřenému pouze o soulad s normou či pravidlem.³ Z toho rovněž vyplývá nedostatečnost chápání odpovědnosti jako povinnosti, protože odpovědnost za důsledky jednání jde nad rámec dodržování etických a právních povinností. Povinnosti vytvářejí poměrně jasný rámec normativních očekávání ve vztahu k jednání, odpovědnost může ale být založena na méně precizně vymezených normativních očekáváních, která jdou nad rámec právních nebo etických povinností. Na rozdíl od tradičního pojetí povinnosti odpovědnost zahrnuje nejen soulad s normou nebo pravidlem, ale také zvážení důsledků vyplývajících z uplatnění této normy nebo pravidla. Odpovědnost v tomto smyslu přesahuje pouhou povinnost a zahrnuje také dobrovolné jednání motivované ctností, štedrostí nebo dobrosrdečností.

² V popkultuře je tento princip vyjádřen třeba v dialogu strýčka Bena s Peterem Parkerem ve filmu *Spider-Man* (2002): „With great power comes great responsibility.“

³ SCHWARTLÄNDER, J. Verantwortung. In: KRINGS, H. – BAUMGARTNER, H. M. – WILD, C. (eds.). *Handbuch philosophischer Grundbegriffe*. Band 6. Mnichov: Kösel-Verlag, 1974, s. 1577–1588. HEIDBRINK, L. Definitionen und Voraussetzungen der Verantwortung. In: HEIDBRINK, L. – LANGBEHN, C. – LOH, J. (eds.). *Handbuch Verantwortung*. Wiesbaden: Springer, 2017, s. 5–6.

Odpovědnost v tomto pojetí přináší napětí mezi povinnostmi a dobrovolným jednáním, neboť není založena jen na očekávání splnění povinnosti, ale také na očekávání záslužného jednání (*merit*), protože jediné tak může být odpovědné jednání obohaceno o dobrovolné zásluhy. Již Aristoteles zakládal odpovědnost ve smyslu povinnosti skládat účty (*accountability*) nejen na posouzení jednání samotného, ale také hodnot a postojů, z nichž toto jednání pramení, jak ilustroval na příkladu opilce, který se v opilosti dopustí přečinu, a odpovídá nejen za přečin, ale i za to, že se opil.⁴

Při úvahách o odpovědnosti je také důležité si uvědomit, že k uplatnění odpovědnosti nedochází v jednotlivém okamžiku, že nemá povahu určitého bodu v čase, nýbrž procesu naplňujícího určité principy. Odpovědnost je nejčastěji připisována z perspektivy třetí osoby s uplatněním objektivních etických nebo právních kritérií. I tento proces je založen na určitých nikoli samozřejmých předpokladech odrážejících normativní základy společnosti a základní epistemické předpoklady, které se mohou v různých kontextech lišit. Otázky kdy, jakým způsobem a vůči komu je uplatňována odpovědnost, nesouvisí jen se systémem společenských hodnot a norem a s etickými a právními teoriemi, na nichž jsou založeny, ale také s metodologickými a epistemologickými předpoklady o postavení aktérů, roli záměrů a relevanci vědění při rozhodování se o jednání.⁵

1.1 Typologie odpovědnosti

Pojem odpovědnost má i v běžné komunikaci několik různých významů. I v právu používáme pojem odpovědnost v různých situacích a kontextech. Můžeme například rozlišit, zda je někdo odpovědný nebo zda se chová zodpovědně. Převzetí odpovědnosti za určitou oblast či agendu může vést k povinnosti se zodpovídat za určitá jednání, která může v konečném důsledku vést k vyvození odpovědnosti.

Považuji proto za důležité podrobněji a systematicky rozebrat, co všechno je v pojmu odpovědnosti zahrnuto. K tomu je dobrým východiskem práce H. L. A. Harta z roku 1968 *Punishment and responsibility*, která vymezuje čtyři pojetí odpovědnosti,⁶ a navazující práci Nicole Vincent, která o více než 40 let později Hartovo vymezení odpovědnosti doplňuje o další dva prvky a o vzájemné vztahy mezi nimi.⁷ Syntézou těchto přístupů lze rozlišit šest významů slova odpovědnost (*responsibility*):

Odpovědnost plynoucí z role (role responsibility) znamená soubor určitých povinností spojených s postavením, v němž se daná osoba nachází (např. v Hartově příkladu kapitán lodi).⁸ Je pro ni charakteristické, že může mít právní a/nebo morální formu. Tento typ odpovědnosti je v jádru prospektivní, protože spojuje s určitým postavením odpovědnost za vykonávání určitých činností (tedy v tomto smyslu koresponduje s kompetencí, respektive příslušností, daná osoba má něco na starost), případně za dosažení určitého výsledku.

⁴ ARISTOTELES. *Etika Nikomachova*, s. 44–58, 1110a–1114b. Podobně Hart, viz HART, H. L. A. *Punishment and responsibility. Essays in the philosophy of law*. Oxford: Clarendon Press, 1968, s. 211.

⁵ HEIDBRINK, L. *Definitionen und Voraussetzungen der Verantwortung*, s. 4.

⁶ HART, H. L. A. *Punishment and responsibility*, s. 212 an.

⁷ VINCENT, N. A. A structured taxonomy of responsibility. In: VINCENT, N. A. – VAN DE POEL, I. – VAN DEN HOVEN, J. (eds.). *Moral responsibility. Beyond free will and determinism*. Dordrecht: Springer, 2011, s. 15–35.

⁸ HART, H. L. A. *Punishment and responsibility*, s. 212–213.

Zároveň jde o odpovědnost do značné míry objektivní v tom smyslu, že nemusí být dána kauzalita konkrétního jednání s konkrétním negativním následkem, protože ospravedlněním tohoto typu odpovědnosti je možnost vzdát se dané role, respektive do této role nevstupovat. Jinými slovy tedy kapitán má odpovědnost za svou loď, kterou dobrovolně převzal tím, že souhlasil, že bude kapitánem. Bez ohledu na to, že kapitán nemůže předejít škodám způsobeným na lodi bouří, stále je jeho odpovědností, aby loď bouří co nejlépe provedl. Zároveň jde o odpovědnost do určité míry objektivní, kapitán tedy bez dalšího za stav lodi odpovídá a očekává se, že k tomu bude podnikat potřebné kroky, ledaže by nastaly specifické okolnosti umožňující mu se odpovědnosti zbavit nebo se vyvinut.

Pro oblast mimořádného vládnutí je toto pojetí velmi významné, neboť kombinuje svěření určitých oprávnění s očekáváním určitých výsledků jejich uplatnění. Umožňuje totiž elegantně řešit obavu ze zneužití mimořádných pravomocí tím, že jejich používání musí být legitimizováno sledováním relevantních cílů, např. překonání krizové situace.

Odpovědnost jako ctnost (virtue responsibility) se zaměřuje na osobní charakteristiky a motivace daného aktéra s cílem určit, zda je tento aktér zodpovědný, respektive se chová zodpovědně. Tento faktor je často používán při určování způsobu a intenzity potrestání (*liability responsibility*) či povinnosti k náhradě škody, typicky jako polehčující okolnost v trestním právu. Pojetí odpovědnosti jako ctnosti úzce souvisí s odpovědností plynoucí z role, neboť pro určité náročné role je potřebné vybrat mimořádně zodpovědné aktéry disponující specifickými vlastnostmi nebo kvalitami. V kontextu mimořádného vládnutí je tento pohled důležitý proto, že umožňuje na základě analýzy svěřovaných pravomocí a sledovaných cílů stanovení potřebných speciálních vlastností či kvalit, které předurčují, komu by měly být svěřeny, respektive jak takovou osobu vybrat.

S tím úzce souvisí *způsobilost k odpovědnosti (capacity-responsibility)*. Jde o soubor komplexních psychologických předpokladů, které musí být splněny, aby mohla být vůči někomu vyvozena morální nebo právní odpovědnost (s výjimkou odpovědnosti objektivní). Tyto předpoklady lze strukturovat do tří oblastí: porozumění požadavkům právních nebo morálních pravidel chování (jak se mám chovat?), schopnost racionálního rozhodování (usuzování) o naplňování těchto pravidel (jak se budu chovat?) a konečně schopnost ovládat své jednání, aby bylo v souladu s učiněným rozhodnutím (mám kontrolu nad svým chováním?).⁹

Kauzální odpovědnost (causal responsibility) – odpovědnost v tomto pojetí vyjadřuje kauzální vztah mezi příčinou a následkem, přičemž příčinou nemusí být nutně aktér, ale může to být nějaký jev (faktor odpovědný za následek, např. virus odpovědný za pandemii).¹⁰ Hart zároveň poukazuje na nutnost pečlivě odlišit u aktérů kauzální odpovědnost a právní odpovědnost (ve smyslu zavinění), protože u komplexních problémů v mnohoúrovňových systémech je velmi těžké nebo nemožné předvídat reálné následky určitého jednání, zejména protože některé potenciální následky nemusejí být v okamžiku jednání vůbec známé.

Odpovědnost za výsledek/následek (outcome responsibility) pak vystihuje, že určitý výsledek je někomu přiřitatelný jako něco, čeho se dopustil, za co je odpovědný. Zde je důležité poznamenat, že odpovědnost za výsledek se vztahuje nejen na následky nebo výsledky jednání, ale i na jednání samo o sobě.

⁹ Ibidem, s. 227.

¹⁰ Ibidem, s. 214.

Právní odpovědnost, respektive ručení (*liability-responsibility*), je typem odpovědnosti, který je úzce provázán s právem. Pokud se někdo dopustí protiprávního jednání, zakládá to jeho odpovědnost jednak ve smyslu potrestání (sankce), jednak ve smyslu povinnosti nahradit způsobenou škodu, které se často kombinují či jsou jinak propojené. Odpovědnost ve smyslu ručení, přestože je zpravidla založena na kauzalitě a zavinění (typicky v trestním právu), může mít také podobu odpovědnosti objektivní (nejčastěji v soukromém právu), založené na určitém vztahu odpovědného subjektu k příčině relevantního následku.¹¹

Vincent navíc propojuje všech šest významů odpovědnosti do vzájemně propojené struktury, která plasticky vyjadřuje mechanismus odpovědnosti, ale zároveň také pomáhá lépe pochopit určité typické problémy, které jsou předmětem diskusí ve vztahu k odpovědnosti. Způsobilost k odpovědnosti je předpokladem existence kauzální odpovědnosti a odpovědnosti v rámci role. Kauzální odpovědnost a odpovědnost v rámci role, jsou-li naplněny zároveň (tzn. dané jednání bylo příčinou relevantního následku a zároveň aktér měl povinnosti se tak nechovat), vedou ke vzniku odpovědnosti za výsledek. Odpovědnost za výsledek nebo odpovědnost jako ctnost pak jsou základem pro právní odpovědnost.¹²

1.2 Funkce odpovědnosti

Lüdger Heidbrink navazuje na teoretická východiska Harta a Vincent a završuje je čtyřmi převážně funkcionalistickými pojetími odpovědnosti.

Prvním pojetím je *způsobilost k odpovědnosti (Zurechnungsfähigkeit)*, která odpovídá *capacity responsibility* podle Harta a Vincent, a *příslušnosti (Zuständigkeit)*, která odpovídá *role responsibility* podle Harta a Vincent. Odpovědností se zde tedy rozumí způsobilost aktéra odpovídat za důsledky svého jednání z hlediska obecně uplatňované normy. Tento pohled se zaměřuje na to, zda někdo může být za své jednání činěn odpovědným na základě objektivních etických nebo právních norem a jde tedy o odpovědnost ve smyslu prospektivním (tedy kdo a za co může nést odpovědnost).¹³

V zásadě k tomu dochází buď přenosem (úkolů, kompetencí), tedy přidělením (atribucí), nebo převzetím samotným aktérem, který vstoupí do určité role nebo se chopí určitých úkolů či kompetencí.¹⁴ Zvláštní modifikací přidělené (atribuované) odpovědnosti je odpovědnost vyplývající z okolností a/nebo ze zvláštních schopností aktéra (např. odpovědnost za záchranu tonoucího nebo poskytnutí pomoci zraněnému). Systém odpovědnosti musí zahrnovat objektivní atribuovatelnost z hlediska práva nebo etiky i subjektivní perspektivu morální odpovědnosti.¹⁵

Druhé pojetí chápe odpovědnost jako *legitimační princip založený na následcích (folgenbasierte Legitimation)* na rozdíl od jiných etických konceptů, které se na následky pouze

¹¹ Ibidem, s. 215–216.

¹² VINCENT, N. A. *A structured taxonomy of responsibility*, s. 19.

¹³ HART, H. L. A. *Punishment and responsibility*, s. 5–6.

¹⁴ BAIER, K. Guilt and responsibility. In: MAY, L. – HOFFMANN, S. (eds.). *Collective responsibility. Five decades of debate in theoretical and applied ethics*. Savage: Rowman & Littlefield, 1991, s. 209.

¹⁵ WALLACE, R. J. Reason and responsibility. In: CULLITY, H. – GAUT, B. (eds.). *Ethics and practical reason*. Oxford: Clarendon Press, 1997, s. 325.

orientují (*folgenorientierte*).¹⁶ Jde o v právu tradiční rozlišení perspektivy *terminus a quo* (tedy prospektivní) a *terminus ad quem* (tedy retrospektivní). Z hlediska odpovědnosti je velmi podstatné, zda zohledňují pouze zamýšlené, případně nezamýšlené, ale akceptované následky (orientace na následky), nebo zda mají být zohledňovány také nezamýšlené následky (založenost na následcích). Zde vstupuje do hry teleologický rozměr odpovědnosti, který přesahuje čistě deontologické hodnocení důvodů jednání.

Pojetí odpovědnosti jako důsledkové legitimizace jednání na základě jeho zamýšlených či nezamýšlených důsledků umožňuje nejen zahrnout do etiky problém dvojích a vedlejších účinků, který je charakteristický pro moderní společnosti.¹⁷ Kromě retrospektivy získává koncept odpovědnosti také prospektivní orientaci na budoucí důsledky jednání, jejichž zohlednění již nevyplývá z „*ex-post-facto účtování za to, co bylo učiněno*“, ale z „*určení toho, co má být učiněno*“.¹⁸

S rozvojem principu odpovědnosti v základní kategorii funkčně diferencované společnosti však vyvstává také otázka, které normy přisuzování si mohou nadále nárokovat platnost v podmínkách komplexních procesů. Legitimizace jednání na základě důsledků je ztížena vznikem procesů, „*kteřé jsou podmíněny jednáním nebo rozhodnutím (kulturní procesy), ale které nelze smysluplně chápat jako jednání kohokoli (procesy bez subjektu)*“.¹⁹ Oddělení subjektů jednání a subjektů odpovědnosti vede k nutnosti odvodit kritéria přisuzování z procesních kontextů, v nichž je odpovědnost přisuzována nebo přebírána. Z toho plyne třetí pojetí odpovědnosti, a to jako *kontextuálního reflektivního principu* v situacích kognitivní a normativní nejistoty. Kategorie odpovědnosti je nejen heuristickým nástrojem pro normativně a kognitivně nejisté rozhodovací situace, ale také postupem pro revizi existujících norem a pravidel.

Čtvrté pojetí chápe odpovědnosti jako *strukturální a kontrolní prvek kolektivních a systémových procesů vyšší úrovně*. Patří sem procesy, které vytvářejí skupiny, kolektivy, organizace, korporace, systémy a sítě. Do této oblasti patří změněná odpovědnost státu, která spočívá v posunu od státní odpovědnosti za plnění k politické odpovědnosti za záruky a infrastrukturu,²⁰ ale také převzetí společenské odpovědnosti soukromými společnostmi, o čemž se od poloviny 20. století hovoří pod pojmem společenská odpovědnost podniků (CSR). Komplexní systémové procesy se tak stávají odpovědnými prostřednictvím rámcových pravidel, kontextového designu a forem sebezavázání/sebeomezení. V globalizovaných a nadnárodních společenstvích se toho dosahuje uplatňováním kooperativního režimu správy (*governance regime*) mezi státem, trhem a občanskou společností, ale také tím, že občané a spotřebitelé přebírají strukturální spoluodpovědnost tváří v tvář synergickým škodám, které nezpůsobil žádný jednotlivec, v podobě změny klimatu, nelidských pracovních podmínek a přetrvávající chudoby, ale které jsou sociálně spojeny s jednáním zúčastněných aktérů.²¹

¹⁶ WIELAND, W. *Verantwortung – Prinzip der Ethik?* Heidelberg: C. Winter, 1999, s. 59.

¹⁷ Podrobněji viz BECK, U. *Das Zeitalter der Nebenfolgen und die Politisierung der Moderne*. In: BECK, U. – GIDDENS, A. – LASH, S. (eds.). *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse*. Frankfurt: Suhrkamp, 1996, s. 19–112.

¹⁸ JONAS, Hans. *Princip odpovědnosti*. Praha: OIKYMENH, 1997, s. 190.

¹⁹ LÜBBE, W. *Verantwortung in komplexen kulturellen Prozessen*. München: Alber, 1998, s. 15.

²⁰ Blíže viz HEIDBRINK, L. *Der Staat der Verantwortungsgesellschaft*. In: HEIDBRINK, L. – HIRSCH, A. (eds.). *Staat ohne Verantwortung? Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik*. Frankfurt: Campus, 2007, s. 11–34.

²¹ YOUNG, I. M. Responsibility and global justice: A social connection model. *Social Philosophy and Policy*. 2006, No. 1, s. 119.

1.3 Dílčí závěry

Z uvedeného vyplývá několik zásadních důsledků. Uvažujeme-li v ústavním kontextu (a mimořádné vládnutí je ústavní problém) o odpovědnosti, je relevantní nejen právní, ale také morální hledisko, proto je nezbytné zvažovat i personální kvality (ctnosti) aktérů a používat odpovídající způsoby, jak aktéry vhodné pro určité role vybírat.

Odpovědnost zkoumá vztah mezi jednáním a všemi možnými následky jednání. Cíle jednání, respektive to, k čemu má jednání ústavních aktérů směřovat, jsou jasně dány ústavním pořádkem (ochrana lidských práv, zdraví, bezpečnosti, životního prostředí apod.), tedy v tomto aktéři zvlášť širokou volbu nemají. Klíčovou otázkou však je, jak dobře a v jaké míře konkrétní kroky umožňují dosažení a naplnění těchto cílů, přičemž některá jednání se mohou na první pohled jevit více vhodná a jiná více podezřelá. Z kultury ospravedlnění ovšem plyne, že každé opatření musí být přesvědčivě zdůvodněno, i když jde o mimořádné opatření v mimořádné situaci.²²

Strukturální pohled na odpovědnost nás učí, že v dnešní komplexní mnohoúrovňové společnosti s vysokou mírou nejistoty a mimořádně složitými procesy s mnoha aktéry je velmi těžké vyvozovat individuální kauzální odpovědnost, proto je nutné ve větší míře uplatňovat kooperativní přístupy a zohledňovat i jiné typy odpovědnosti. Vtažení více aktérů do rozhodovacího procesu může sice rozmělnit individuální odpovědnost za výsledek, zároveň však může výrazně posílit legitimitu a kvalitu rozhodnutí zohledněním různých perspektiv a kontextů. Právě zohlednění kontextu, ideálně individualizovanou odpovědností za určitý aspekt rozhodování, umožňuje modelovat ústavní vztahy tak, aby efektivně směřovaly k požadovaným výsledkům. Důsledné promítnutí odpovědnosti, jinými slovy odpovědný přístup k rozhodování, je způsob, jak reagovat na nejistotu a komplexitu dnešní společnosti. Zajistí se tím nejen legitimita aktérů, ale také jejich jednání, a to na základě poskytnutí odpovědi na relevantní otázky k zajištění potřebného ospravedlnění.

2. Aplikace komplexního pojetí odpovědnosti na mimořádné vládnutí

Cílem druhé části tohoto článku je aplikovat komplexní perspektivu odpovědnosti představenou v první části článku na problematiku mimořádného vládnutí a její konkrétní doktrinální uchopení v knize Jakuba Diesntbiera *Teorie mimořádného vládnutí*. Zaměřím se při tom na čtyři klíčové otázky, které s odpovědností úzce souvisejí: legitimitu mimořádného vládnutí v návaznosti na funkci odpovědnosti jako zdroje legitimacy, volbu konkrétních nástrojů mimořádného vládnutí ve vazbě na možné důsledky, roli a vlastnosti aktérů mimořádného vládnutí a odpovědnost za mimořádné vládnutí.

2.1 Legitimita mimořádného vládnutí

Za jeden z klíčových přínosů práce Jakuba Dienstbiera považují hlubokou analýzu jednotlivých pojmových znaků definujících mimořádné situace a mimořádné vládnutí. V první

²² Viz judikatura správních soudů k mimořádným opatřením přijímaným v souvislosti s pandemií covid-19: rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, čj. 18 A 22/2020-140, a na něj navazující úvahy v rozsudku NSS ze dne 25. 3. 2021, čj. 4 As 301/2020-147. Po přijetí zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19, který podrobněji upravil požadavky na odůvodnění, tuto doktrínu dále rozvinul NSS v rozsudku ze dne 14. 3. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133, rozsudku ze dne 20. 5. 2021, čj. 8 Ao 4/2021-75, a dalších.

části práce se mimo jiné zabývá i zdůvodněním, proč je v mimořádných situacích potřebné používat mechanismy mimořádného vládnutí. Podle Jakuba Dienstbiera je jeho užití „obecně odůvodnitelné s ohledem na morální povinnost a hodnotově-účelový charakter ústavních republik zajistit slušné přežití populace“.²³ V kontextu výše prezentovaného komplexního pojetí odpovědnosti lze tento pohled charakterizovat tak, že stát je odpovědný za zajištění slušného přežití jednotlivců, v teorii společenské smlouvy je to ostatně jeden ze základních cílů, k nimž byl stát jednotlivci (v roli moci ustavující) ustaven.²⁴ Význam tohoto cíle podtrhuje, že bez jednotlivců nemůže stát existovat, jejich přežití je tedy nezbytnou podmínkou pro jakékoli další úvahy. To samozřejmě nelze chápat jako bezpodmínečnou nutnost zajistit přežití všech jednotlivců ve všech myslitelných situacích, nicméně platí, že ve všech možných situacích musí stát při svém jednání zohledňovat jeho dopady na život a zdraví jednotlivců a přijímat opatření k jejich ochraně.

Odpovědnost je však chápána nikoli pouze jako cíl v podobě stanovení určitého požadovaného výsledku, ale jako vztah mezi jednáním a jeho následky, který je zdrojem legitimacy tohoto jednání. Do těchto úvah musejí nevyhnutelně vstupovat nejen důsledky, které naplňují stanovený cíl, ale také jiné důsledky, mnohdy nezamýšlené, respektive protichůdné. Z hlediska legitimacy (odůvodnění) určitého jednání (zde mimořádného vládnutí) je nezbytné zohlednit nejen cíle určitého jednání a všechny možné následky, ať již pozitivní, nebo negativní, ale také jednání samotné (nástroje mimořádného vládnutí). Z toho, že stát je odpovědný za zajištění slušného přežití jednotlivců, vyplývá, že musí být schopen zdůvodnit (ospravedlnit), proč má stát k naplnění tohoto cílem právě určitým způsobem jednat,²⁵ a to primárně na základě jeho následků. Kvalita odůvodnění (ospravedlnění) určitého jednání se přímo promítá do míry jeho legitimacy. Mimořádná situace totiž může být jednoduše zneužita jako „kouřová clona“ nebo paušální zdůvodnění pro opatření, která s mimořádnou situací přímo nesouvisí. Příkladem zde může být závěr NKÚ, že více než 50 % ze zvýšených výdajů státního rozpočtu v roce 2020 nesouviselo s pandemií covid-19.²⁶

Když se vrátím ke zdůvodnění Jakuba Dienstbiera, lze souhlasit, že zásadní význam a postavení cíle zajistit přežití jednotlivců znamená, že jako zdůvodnění mimořádného vládnutí lze tento cíl použít jen v obecné rovině. Představuje totiž pouze první krok (cíle, účely jednání), který vlastně musí být splněn vždy, u jakýchkoli, a tedy i řádných kompetencí. U mimořádných situací jde ale o hrozby nebo krize, které nejsou v rámci řádných (běžných) kompetencí efektivně řešitelné. V tomto zdůvodnění tedy na první pohled chybí složka zahrnující jednání samotné (mimořádné vládnutí), respektive jeho atributy nebo požadavky na něj, jako bychom říkali, že požadovaného cíle lze dosáhnout jakýmikoli

²³ DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*, s. 43.

²⁴ Viz čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů: „Státní moc slouží všem občanům [...]“ též ibidem, čl. 1 odst. 1: „Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.“

²⁵ V poslední době se lze setkat u některých autorů s tím, že formulují nárok lidí na ospravedlnění jednání státu plynoucí z teorie (kultury) ospravedlnění: viz např. COHEN-ELIYA, M. – PORAT, I. Proportionality and the Culture of Justification. *American Journal of Comparative Law*. 2011, Vol. 59, No. 2, s. 463, 474, 482; KLATT, M. Proportionality and Justification. In: HERLIN-KARNELL, E. – KLATT, M. – MORALES ZÚÑIGA, H. A. (eds.). *Constitutionalism justified: Rainer Forst in discourse*. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 159–196.

²⁶ Výroční zpráva o činnosti NKÚ za rok 2020, s. 35, dostupné na: <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/vyrocnizprava/vyrocnizprava-nku-za-rok-2020-id11768>.

prostředky nebo že použité prostředky nemůžeme nebo nemusíme podrobněji zkoumat. Pro zajištění legitimacy mimořádného vládnutí a odpovědnosti vládnoucích aktérů je však nezbytné, aby bylo upřesněno, v čem přesně se vládnutí za mimořádné situace odlišuje od vládnutí v běžné situaci, proč nelze požadovaného cíle dosáhnout běžnými prostředky a které nestandardní prostředky jsou v dané mimořádné situaci nezbytné. Některé prostředky, i přes svou nespornou efektivitu při zvládnání určitých mimořádných situací, nebudou nikdy přijatelné, např. zákaz návratu občanů do vlasti nebo detence bez přístupu k soudu apod. I Jakub Dienstbier k vymezení některých podmínek v tomto směru dospívá, byť jinou cestou, a to na základě analýzy mimoprávnosti mimořádného vládnutí.

Jako dílčí závěr lze na tomto místě ve vztahu k odůvodnění mimořádného vládnutí doplnit, že požadavek podrobnějších pravidel vymezujících konkrétní odlišnosti mimořádného od běžného vládnutí nevnímám jako otázku preference, nýbrž jako nezbytnou součást zajištění legitimacy mimořádného vládnutí a odpovědnosti vládnoucích aktérů. Toto vymezení má být součástí právní úpravy mimořádného vládnutí,²⁷ s případným požadavkem na upřesnění pro konkrétní mimořádné situace, jako to činí čl. 6 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Jedině konkrétní vymezení nástrojů mimořádného vládnutí, které příslušní aktéři plánují využít pro zvládnutí mimořádné situace, umožňuje dostatečně kvalitní veřejnou diskusi a kontrolu před aplikací těchto nástrojů, která je nezbytným prvkem zajištění legitimacy těchto opatření.

2.2 Nástroje mimořádného vládnutí

Dienstbier vychází z pojetí mimořádného vládnutí jako řešení problému naléhavosti v tom smyslu, že nestačí standardní právem předvídaná opatření. Pokud uvažujeme v logice kultury ospravedlnění,²⁸ pak intenzita zásahu veřejné moci a tomu odpovídajících kompetencí příslušných orgánů musí být přiměřená závažnosti situace, respektive intenzitě ohrožení chráněného zájmu. V tomto smyslu tedy máme nějaké běžné situace či hrozby, na které reagujeme běžnými prostředky. Jinými slovy: máme běžné kompetence, které se realizují za okolností, které nastávají běžně. Takové kompetence mají relativně malou intenzitu, která v případě větších hrozeb nemusí postačovat, pak je nutné mít k dispozici závažnější, intenzivnější opatření, která odpovídají vážnosti takové hrozby. Jsou tyto situace v něčem zásadně odlišné, nebo jde jen o otázku intenzity? I u relativně běžných situací se totiž intenzita opatření stupňuje s rostoucí závažností situace, respektive hrozby pro chráněný zájem.

Důležitý je však rovněž aspekt nepředvídatelnosti, a to ve dvou rovinách: mimořádné situace jsou charakteristické tím, že při jejich řešení obvykle chybí rozsáhlejší zkušenosti s tím, jak je zvládnout, proto přijímaná opatření vždy vykazují velkou míru nejistoty

²⁷ V podmínkách ČR např. zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸ COHEN-ELIYA, M. – PORAT, I. Proportionality and the Culture of Justification. *American Journal of Comparative Law*. 2011, Vol. 59, No. 2, s. 463, 474, 482; KLATT, M. Proportionality and Justification. In: HERLIN-KARNELL, E. – KLATT, M. – MORALES ZÚÑIGA, H. A. (eds.). *Constitutionalism justified: Rainer Forst in discourse*. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 159–196.

ohledně jejich vlivu na řešení situace. S tím úzce souvisí nejistota ohledně následků přijímaných opatření, která jsou mnohdy nestandardní nebo nedostatečně otestovaná, nelze proto precizně předvídat všechny jejich možné následky. To negativně ovlivňuje možnost kauzální odpovědnosti a často směřuje alespoň zčásti k odpovědnosti za výsledek, která úzce souvisí s odpovědností vyplývající z role. Aktér, který se ujme řešení mimořádné situace, přebírá tuto roli s vědomím, že je odpovědný za výsledky mimořádného vládnutí, i když důsledky přijatých opatření nemůže předvídat, řadu relevantních faktorů nemůže ovlivnit nebo závisí na činnosti jiných aktérů. Jeho odpovědnost tak může spíše připomínat objektivní odpovědnost.

Komplexní pojetí odpovědnosti nabízí možné řešení i pro tento problém. Protože retrospektivní uplatňování odpovědnosti trpí v mimořádných situacích zmíněnými problémy, je klíčové klást důraz na kvalitní zdůvodnění mimořádných opatření před jejich přijetím, neboť jedině tak lze eliminovat chybná rozhodnutí. Zároveň se tím otevírá cesta ke kooperativnímu vládnutí a tedy ke sdílení odpovědnosti. Měla by zde působit jednoduchá úměra: čím větší nejistota, tím podrobnější zdůvodnění nebo širší diskrece s vyšší mírou *ex post* odpovědnosti. Zároveň platí, že v době přijetí nemohou být patrné všechny následky přijímaných opatření, proto je důležité, aby existoval i retrospektivní nástroj reflexe umožňující zodpovídat se z nezamýšlených důsledků přijatých opatření.

Při volbě konkrétních opatření přijímaných v rámci mimořádného vládnutí platí, že aktér má jasně stanovený cíl svého jednání vyplývající z povahy mimořádné situace, kterou má řešit. Konkrétní opatření je pak nutné volit podle nejlepších dostupných informací a předpovědí, jaký vliv mohou mít na mimořádnou situaci. To mimo jiné znamená, že je nutné do rozhodovacích procesů zapojit aktéry s vysokou mírou odbornosti, a to z různých oblastí, protože řada mimořádných opatření má vliv na různé oblasti společenských vztahů. Zároveň plně podporuji Dienstbierův návrh, aby byla zajištěna intenzivní průběžná soudní kontrola mimořádných opatření, neboť otázka zákonnosti, respektive mimoprávnosti, je u mimořádných opatření klíčová a zároveň si nelze představit, že by ji mohl kvalifikovaně posoudit jiný orgán než soud.

Dienstbier úvahy o povaze mimořádného vládnutí rámuje do úvah o jeho mimoprávnosti.²⁹ V části věnované esenciální kvalifikované mimoprávnosti mimořádného vládnutí Dienstbier velmi správně vychází z principu legality, který jednoznačně vylučuje mimoprávnost prostou, neboť každé jednání veřejné moci musí mít právní základ. Chybí však úvaha o tom, zda princip výhrady zákona, který lze považovat v podmínkách České republiky za součást její ústavní identity a za podstatnou náležitost demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR,³⁰ má oproti principu legality nějaký přidaný obsah ve vztahu k mimořádnému vládnutí. V určité interpretaci by totiž tento princip, chápaný absolutně, mohl znamenat paralýzu v mimořádné situaci, pro kterou nebude existovat odpovídající právní rámec.

Z mého pohledu jde o velmi silný důvod pro vytvoření jasného zákonného rámce pro mimořádné vládnutí. Musela by se při tom samozřejmě zohlednit skutečnost, že jde o mimořádnou situaci, kterou nelze jednoduše předvídat, kde je velká míra nejistoty, proto lze dopředu jasně definovat meze a rozsah kompetencí a nástrojů pouze v omezené míře. Jakub Dienstbier na několika místech akcentuje následnou odpovědnost, která však má

²⁹ DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*, s. 55.

³⁰ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, s. 165.

řadu problémů. Za nejdůležitější považují, že uplatnění následné odpovědnosti znamená, že došlo k pochybení, k nezákonnosti, vznikla újma apod., tedy že již došlo k porušení ústavních nebo zákonných pravidel nebo že nebyl naplněn ústavně aprobovaný cíl. Vždy je lepší volit takový postup, aby k tomu nedošlo, a to umožňuje lépe odpovědnost prospektivní, ať již v podobě pečlivého výběru zodpovědných osob k výkonu mimořádného vládnutí, nebo průběžného schvalování nebo předběžné kontroly mimořádných opatření.

Řešením by mohlo být ústavní zakotvení postupu pro *ad hoc* vyžádání a schválení specifických kompetencí opřených o ústavně aprobované úkoly státu v situacích jasně zdůvodněné mezery v zákonem vymezených kompetencích. Kompetence veřejné moci by tedy byly vymezeny na třech úrovních: první úroveň je základní úroveň přesně vymezených kompetencí aplikovatelná kdykoli. Druhá úroveň kompetencí je opět přesně specifikovaná a použitelná pouze v mimořádných situacích. Třetí úroveň pak nepředstavuje kompetence jako takové, ale ústavní postup pro *ad hoc* schválení mimořádného opatření, pro které neexistuje zmocnění v první ani druhé úrovni kompetencí, ovšem s přísným procesním postupem, kolaborativním rozhodováním a s dodržáním specifických klíčových kritérií, která dle mého názoru velmi trefně vymezil Dienstbier:³¹ subsidiarita, účelová vázanost, proporcionalita a soulad s mezinárodním právem.

2.3 Aktéři mimořádného vládnutí

Na několika místech knihy *Teorie mimořádného vládnutí* vyvstává otázka subjektu: kdo má mimořádné vládnutí iniciovat a realizovat? A proč zrovna tento subjekt? I na tuto otázku je důležité nahlédnout optikou odpovědnosti, konkrétně odpovědnosti plynoucí z role a odpovědnosti založené na ctnostech v tom smyslu, jakými kvalitami by měl aktér disponovat, aby mimořádné vládnutí dokázal dobře realizovat, a jaké vlastnosti očekáváme u orgánu, který aktéra mimořádným vládnutím pověří.

Dienstbier s perspektivou ctností také pracuje a věnuje pozornost i kvalitám nebo vlastnostem orgánů, které by do procesu mimořádného vládnutí měly být zapojeny. Velmi trefně poukazuje na význam zásady zákonnosti pro dělbu moci i pro legitimitu práva na vstup, v procesu tvorby i na výstupu. Odůvodňuje to mimo jiné specifickou povahou parlamentu jako přímo voleného reprezentativního orgánu, který stojí v centru soustavy státních orgánů.³² Zásadu zákonnosti vnímá Dienstbier nikoli jako cíl sám o sobě, ale jako prostředek k zajištění legitimacy zákonů, právě skrze zodpovědný způsob jejich přijímání, skrze kvality (ctnosti) reprezentované v orgánu, který zákony přijímá. Právě tyto aspekty považuje za klíčové a trvá na jejich naplnění i tehdy, má-li se mimořádné vládnutí dít mimo právně, tedy mimo rámec zákona, respektive má za to, že těmito principy jsou stanoveny podmínky, které musejí být naplněny, aby mohla nastoupit mimoprávnost.

Obdobně se odkazuje na ctnosti nebo vlastnosti exekutivy, které se jí tradičně připisovaly a tradičně ji předurčovaly k mimořádnému vládnutí, jako např. akceschopnost, permanence, rychlost, rozhodnost, přístup k materiálním a lidským zdrojům a k utajovaným informacím.³³ Tyto úvahy jsou podle mne klíčové i při zodpovídání otázky, komu má být mimořádné vládnutí svěřeno.

³¹ DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*, s. 106–109.

³² *Ibidem*, s. 90.

³³ Srov. ROZENSCHTEIN, A. Z. *The Virtuous Executive*. *Minnesota Law Review*. 2023, Vol. 108, No. 2, s. 605–692.

Dienstbier si dobře uvědomuje problémy plynoucí z komplexity a nejistoty, které jsou nevyhnutelně spojeny s globalizovanou mnohoúrovňovou společností a které způsobují rozmělnění odpovědnosti do takové míry, která vlastně znemožňuje vyvození tradiční odpovědnosti. Ukazuje, že moc výkonná zdaleka nemusí být tak efektivní, jak jsme byli zvyklí v minulosti, a že může cíleně zdržovat nebo odkládat rozhodnutí a znemožnit identifikaci rozhodujícího aktéra s cílem vyloučit vyvození odpovědnosti za rozhodnutí.³⁴ Z deskriptivního hlediska s Dienstbierem souhlasím, tyto jevy byly ostatně zřetelně patrné např. při řešení pandemie covid-19. Podobně, jako je legitimita zákonů klíčová pro právní stát, je i náležitá odpovědnost za mimořádné vládnutí jedním z klíčových zdrojů legitimity mimořádných opatření, a nelze na ni proto rezignovat. Dienstbier navrhuje, aby se na mimořádném vládnutí podílel orgán složený z členů parlamentu, který by zasedal stále, byl složen dle zásady poměrného zastoupení, jednal v případě potřeby i na dálku. Orgány moci výkonné by jej musely pravidelně informovat o bezpečnostních záležitostech, což by umožnilo i při absenci zapojení parlamentu jako celku zachování tří klíčových projevů demokracie, které naplňují požadavek zákonitosti (legitimita na vstupu, v procesu a na výstupu).

Vztah mezi mocí výkonnou a tímto orgánem parlamentu by mohl dokonce být založen na principu spolupráce a sdílené odpovědnosti, respektive sdílených kompetencí. Podobně ostatně již dnes v určitých aspektech koncipuje vztah vlády a Poslanecké sněmovny ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který třeba u nouzového stavu svěřuje jeho vyhlášení vládě, ovšem Poslanecká sněmovna disponuje kompetencí ho zrušit nebo prodlužovat. Tento typ vztahu by se však kromě iniciace mimořádného vládnutí mohl přenést i do oblasti mimořádného vládnutí samotného.

Vláda sice na jednu stranu disponuje kvalitním odborným aparátem, přesto však s ohledem na své politické složení má poměrně jednotný hodnotový pohled na řešení určitých otázek. Pokud by vládou formulovaná opatření vyžadovala ještě souhlas parlamentního výboru, v němž by byli i zástupci opozičních stran, došlo by k zohlednění i velmi odlišných perspektiv, což by legitimitu opatření významně posílilo. Zejména by to vedlo orgány moci výkonné k pečlivějšímu zvážení a případně i zohlednění odlišných (opozičních) pohledů na řešení mimořádné situace, aby si díky tomu zajistily potřebnou součinnost reprezentativního orgánu. Alternativně by takový výbor mohl přijatá opatření průběžně hodnotit a doporučovat parlamentu další postup (např. zrušení nouzového stavu, přijetí nějakých zákonů apod.).

Mám však za to, že není postačující faktická realizace takového postupu, ale že je potřebné ho ústavně zakotvit, a to jednak z pohledu uložení úkolu (odpovědnosti) takovému orgánu, protože jinak si lze dobře představit, že stejně, jako se bude chtít odpovědnosti vyhnout moc výkonná, se jí bude chtít vyhnout i moc zákonodárná (u níž je ostatně právní neodpovědnost základním principem). Zároveň bude ústavní úprava jasně ukládat moci výkonné, aby součinnost takového orgánu nejen vyžadovala, ale také respektovala.

V ostatních aspektech souhlasím s doporučeními, která Dienstbier formuluje ve třetí části své studie, tedy aby nešlo o orgán zřízený *ad hoc* až po vzniku mimořádné situace, ale ideálně o nějaký trvalejší orgán, nebo alespoň orgán s trvalým personálním zázemím,

³⁴ DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*, s. 91.

který bude reprezentovat obě komory parlamentu včetně opozice. Díky zakotvení zvláštních kompetencí v případě mimořádných situací by byl nutný pečlivý výběr členů výboru, což by mohlo být ještě zvýrazněno stanovením zvláštních požadavků, např. bezpečnostní prověrky určitého stupně kvůli přístupu k utajovaným informacím, nebo alespoň, jak navrhuje Dienstbier, zakotvením závazku mlčenlivosti. Rovněž považuji za velmi vhodné, aby do struktury rozhodovacích procesů byly i v případě mimořádného vládnutí zapojeny také soudy, neboť v mimořádné situaci (a při posuzování přijatých nebo zamýšlených mimořádných opatření) nevyhnutelně bude vyvstávat řada právních otázek. Zároveň tak lze naplnit strukturální kontrolní funkci odpovědnosti v kolektivních systémových procesech vyšší úrovně.

2.4 Odpovědnost za mimořádné vládnutí

Z praktického pohledu dokládá význam odpovědnosti Loewenstein tezí, že moc korumpuje a absolutní moc korumpuje absolutně.³⁵ Ostatně i následná analýza opatření přijímaných v souvislosti s pandemií covid-19 ukázala, že v mnoha případech nebyla efektivní, že docházelo k nezákonným postupům, zneužití moci, korupci apod. Logicky tedy součástí zdůvodnění, proč mají být mimořádné kompetence pro tyto situace někomu svěřeny, musí být i záruka před jejich zneužitím, respektive záruka jejich efektivního využití ke stanovenému cíli. K zajištění tohoto aspektu je však nezbytné uvažovat v rovině odpovědnosti jako strukturálního a kontrolního prvku kolektivních a systémových procesů vyšší úrovně.

Dienstbier se odpovědnosti za mimořádné vládnutí věnuje explicitně na dvou místech své publikace. Nejprve se zabývá ukončením ústavní nouze a odpovědností za zvolené postupy a doporučuje, aby bylo jednání ve stavu ústavní nouze posléze legislativně potvrzeno. V případě odpovědnosti za stav ústavní nouze totiž nejde podle Dienstbiera o protiprávní jednání, nýbrž o vyplňování právních mezer při řešení mimořádné situace, které je kryto implicitními ústavními normami, zejména ústavními principy. Dodatečně potvrzení právnosti (ústavnosti) zvolených postupů ústavním zákonem nebo zákonem přijatým řádnou procedurou však doporučuje z praktických důvodů, a to jednak kvůli zachování právních účinků, ale také kvůli vyjasnění sporů, kdo jednal ve stavu ústavní nouze a co v něm učinil.³⁶

Konstrukce zpětného potvrzení se může hypoteticky jevit jako přijatelná, to je ovšem dáno způsobem, jak je prezentována (je vhodné, aby jednání v ústavní nouzi parlament zpětně potvrdil). Pominuta je však otázka, jaký impuls takový princip vnese do způsobu, kterým se aktér mimořádného vládnutí zhostí. Navržený systém by podle mne nastavil dynamiku vztahu mezi aktérem a parlamentem tak, že jednajícím aktérem by primárně zvažoval, zda jeho jednání bude parlament po skončení krize ochoten potvrdit. Zejména v českých reáliích (ale i v řadě jiných zemí) by to směřovalo k politizaci rozhodování a k uvažování v linii: moje strana mě podpoří, koaliční strany také; ale také možná v linii: krize skončí až po volbách, musím zajistit, aby strany, které mne podporují, ve volbách uspěly.

³⁵ LOEWENSTEIN, K. *Political Power and the Governmental Process*. Chicago: University of Chicago, 1957, s. 8, s odkazem na epigram Lorda Actona.

³⁶ DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*, s. 109–110.

Ještě zajímavější otázkou je, co by se stalo v situaci, kdy by parlament takové jednání nepotvrdil, a i to ještě může nastat ve dvou modalitách: vůbec se tím nebude zabývat, nebo bude předložen návrh zákona potvrzujícího právnost daných jednání, který nebude přijat. Takovou situaci patrně nelze automaticky považovat za základ pro uplatnění některého typu odpovědnosti, jelikož by bylo nutné celou situaci podrobně zkoumat příslušnými orgány v řízení s dodržением náležitých procesních postupů. Lze tedy shrnout, že kromě toho, že si lze představit zneužití *ex post* potvrzovacího principu, jeví se rovněž jako poměrně neefektivní či dokonce kontraproduktivní pro případy, že došlo k nějakým pochybením.

Zde se v jistém smyslu nabízí srovnání s neprodloužením nouzového stavu v únoru 2022 a opětovným vyhlášením téměř totožného nouzového stavu, který byl Poslaneckou sněmovnou zrušen. V této situaci by bylo zcela namístě, aby následovalo hlasování o vyslovení nedůvěry vládě coby projevu ústavně-politické odpovědnosti vlády Poslanecké sněmovně. K tomu však nedošlo, přestože existovala přesvědčivá argumentace o protiústavnosti postupu vlády.³⁷ Naopak, spolu se zrušením druhého nouzového stavu přijala Poslanecká sněmovna tzv. pandemický zákon,³⁸ který o šest dní později schválil i Senát. Nedomnívám se, že lze tento zákon chápat jako legitimizaci mimořádného vládnutí vlády Andreje Babiše, neboť spolu s jeho přijetím Poslanecká sněmovna zrušila protiústavně vyhlášený nouzový stav. Ani z hlediska voličů zákon tento efekt neměl, neboť ve volbách na podzim 2021 většinou upřednostnili opoziční strany. Pokud bylo primárním cílem tohoto zákona přesnější vymezení pravidel pro mimořádné vládnutí, je zase s podivem, že byl přijat až rok po vypuknutí pandemie.

Největší problém z hlediska odpovědnosti však představuje *ex post* legitimizace mimořádného vládnutí proto, že primárním cílem odpovědnosti je nastolit očekávané, chtěné jednání a následky, a předcházet nechtěnému jednání a následkům. S tím je jen velmi těžko slučitelná *ex post* validace protiprávního jednání, nebo jeho akceptace mlčky. Tento postup by byl v rozporu i s postojem, že právo, chápané jako soubor plánů pro lidská jednání, lze používat prospektivně (jak se chovat v budoucnu), ale i retrospektivně, tj. umožnit zpětné hodnocení chování aktérů a vyvozování odpovědnosti.³⁹ Z plánovacího pohledu je tedy nezbytné, aby pravidla existovala jako faktor již v době rozhodování o tom, jakým způsobem bude aktér jednat. Pokud taková pravidla neexistují, a zároveň nelze připustit nečinnost, mělo by být preferovanou variantou potvrdit rozhodnutí aktéra již v době jeho přijímání, tedy v podobě sdílené kompetence nebo spolupráce.

I Dienstbier ostatně konstatuje, že způsobilost norem činit lidské bytosti odpovědné vůči sobě navzájem, a tím umožnit vzájemnou kooperaci, koordinaci a sdílení mezi lidmi, se v současných teoriích norem považuje za klíčovou funkci norem, včetně (a možná především) norem právních. Dále to potvrzuje i v poslední části mezi doporučeními, kde zdůrazňuje kontrolu již při vyhlášení mimořádné situace a průběžnou kontrolu přijímaných opatření. Plně souhlasím s postojem Dienstbiera, že odpovědnostní funkce práva je

³⁷ Viz např. HORÁK, F. – DIENSTBIER, J. – DERKA, V. Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu. *Právník*. 2021, roč. 160, č. 6, s. 444–445.

³⁸ Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹ DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*, s. 67, s odkazem na SHAPIRO, S. J. *Legality*. Cambridge: Harvard University Press, 2013, s. 395–396.

významně zdůrazněna v kontextu ústavních republik. Považujeme-li za základní hodnotu ústavního republikanismu vyloučení svévole a dominance, jež má směřovat k nastolení ideálu sebevlády státních občanů, vyloučení odpovědnosti veřejných činitelů odkazem na vázanost jinými normami je v rozporu s řídicí ideou ústavně republikánského státu a s jeho normativním jádrem.

V určitém napětí s návrhem *ex post* validace mimořádného vládnutí je druhý moment, kde Dienstbier věnuje bližší pozornost odpovědnosti. V rámci konkrétních návrhů změn na základě inspirace kanadskou úpravou doporučuje posílení odpovědnosti za mimořádné vládnutí prostřednictvím automaticky zřizované vyšetřovací komise.⁴⁰ I zde by vznikala zajímavá dilemata, jako např. jaký by byl smysl činnosti takové automaticky zřízené komise, kdyby k *ex post* validaci došlo. Pokud však *ex post* validaci odmyslíme, jeví se návrh na automatické zřízení vyšetřovací komise se zvláštními oprávněními po skončení mimořádné situace jako plně logický. Umožňuje nejen v dostatečné míře reflektovat průběh mimořádného vládnutí, shromáždit relevantní informace a vyvodit odpovědnost, ale také uplatnit odpovědnost jako kontextuální reflektivní princip s cílem se ze situace poučit a přijmout potřebné změny právní úpravy.

Závěr

Tento článek si kladl za cíl aplikovat na problematiku mimořádného vládnutí perspektivu komplexního pojetí odpovědnosti. V obecné rovině považuji za důležité shrnout, že v kontextu mimořádného vládnutí považuji odpovědnost za naprosto klíčový aspekt jeho právního rámce, ne-li dokonce úplně nejdůležitější. Jestliže podstatou mimořádného vládnutí je svěření mimořádných pravomocí v mimořádných situacích, a považujeme-li odpovědnost za korelát moci, musí s tím souviset také mimořádná odpovědnost. Při jakýchkoli úvahách souvisejících s mimořádným vládnutím tedy musí být odpovědnost hlavním kritériem, protože jedině skrze ni lze docílit efektivity mimořádného vládnutí, naplnění sledovaných cílů a předcházet zneužití mimořádných kompetencí. Mimořádné situace zároveň plasticky demonstrují problémy, na které tradiční retrospektivní sankční pojetí odpovědnosti v současnosti naráží.

Podrobná analýza různých otázek (legitimity mimořádného vládnutí, aktérů a nástrojů) z perspektivy odpovědnosti ukázala, že je velmi důležité akcentovat prospektivní pojetí odpovědnosti, které dobře koresponduje s vnímáním práva jako souboru plánů pro lidské chování a umožňuje předcházet protiprávnímu jednání. U mimořádných situací, které se vyznačují vysokou komplexitou, umožňuje sdílené pojetí odpovědnosti posílit kvalitu a legitimitu mimořádného vládnutí ve spojení se spravedlivým přičítáním odpovědnosti různým spolupracujícím aktérům.

Specificky jsem se zaměřil na několik otázek. Ve vztahu k legitimitě mimořádného vládnutí mám za to, že odpovědnost představuje jeden z důležitých zdrojů této legitimacy. Je však nezbytné, aby se to promítlo do kvality odůvodnění mimořádných opatření a do jasné prospektivní identifikace nástrojů mimořádného vládnutí, jejichž využití je plánováno, aby bylo možné náležitě posoudit vztah použitých prostředků a možných následků, respektive vyřadit prostředky *a priori* podezřelé. K tomu je nezbytné jasně odlišit mimořádné

⁴⁰ Ibidem, s. 190.

prostředky vládnutí od řádných a pro případ, že by se i mimořádné nástroje ukázaly jako nedostatečné, nastavit takový procesní postup, který umožní legitimně svěřit příslušným aktérům další kompetence s maximální prevencí jejich zneužití. Cílem v této oblasti je, aby orgány veřejné moci nemusely nikdy jednat *ultra vires*.

Ve vztahu k aktérům mimořádného vládnutí je důležité pečlivě zvážit, jakými vlastnostmi a kvalitami by měli disponovat, a podle toho nastavit organizaci mimořádného vládnutí a jednotlivým aktérům svěřit odpovídající kompetence. Už v současném modelu je zřejmé, že musí jít o sdílené úsilí, které v ideálním modelu zahrnuje součinnost složek všech tří mocí, neboť každá z nich naplňuje lépe jiný typ předpokladů a vlastností relevantních pro kontext mimořádného vládnutí. Spolupráce navíc automaticky předpokládá vzájemnou komunikaci, argumentaci, zdůvodnění a kontrolu.)

Z hlediska odpovědnosti za mimořádné vládnutí přináší jeho *ex post* potvrzení řadu koncepčních problémů. Při modelování systému mimořádného vládnutí je nezbytné věnovat maximální pozornost mechanismům preventivní odpovědnosti: ospravedlnění zamýšlených opatření, jasnému vymezení rolí, výběru aktérů s odpovídajícími vlastnostmi, povinnosti informovat a zodpovídat otázky a v neposlední řadě také kooperativní deliberci. Není však možné následnou kontrolu a odpovědnost zcela vynechat. V tomto ohledu plně souhlasím s návrhem Dienstbiera, aby byla po skončení mimořádné situace automaticky vytvořena vyšetřovací komise, jejímž úkolem by bylo shromáždit relevantní informace a prověřit, zda skutečně šlo o mimořádnou situaci, zda bylo mimořádné vládnutí konáno řádně, zda došlo k nějakým pochybením a zda je třeba do budoucna provést nějaké změny. To je ostatně úkol i pro současný ústavněprávní diskurz, protože je zřejmé, že současné nastavení mimořádného vládnutí v České republice má nedostatky. Samotná skutečnost, že jsme si těchto nedostatků vědomí, je nejen morálním, ale v případě veřejné moci i právním závazkem činit potřebné kroky k jejich odstranění.

The Theory of Extraordinary Governance from the Perspective of Responsibility

Maxim Tomoszek (<https://orcid.org/0000-0002-3585-2823>)

Abstract: The article examines the issue of extraordinary governance through the lens of a comprehensive concept of responsibility. It builds on Jakub Dienstbier's insights and extends them, focusing on how various forms of responsibility – from role responsibility and virtue responsibility to responsibility as consequences-based principle of legitimacy – influence the legitimacy, choice of instruments, selection of actors, and design of oversight mechanisms in extraordinary governance. The text highlights the prospective function of responsibility as a safeguard against abuse of extraordinary powers and as a means of enhancing decision-making quality and legitimacy. It concludes that responsibility as a correlate of power must be a key criterion in considerations of the legal framework and practice of extraordinary governance. It also underlines the need to combine preventive mechanisms with subsequent reflection through investigative commissions or judicial review.

Keywords: extraordinary governance, responsibility, legitimacy, constitutional law, shared responsibility