

DISKUSE

Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví

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

Abstrakt: Neschopnost veřejné moci efektivně čelit jakýmkoli mimořádným situacím a bezbranná vystavenost občanů nikým a ničím nekontrolované vládní libovůli v těchto situacích jsou nejen dva naprosto nežádoucí extrémní, ale také dvě noční můry každého konstitutionalisty. Tento článek prostřednictvím odpovědí na čtyři na sebe navazující otázky poukazuje na problémy právní úpravy mimořádného vládnutí v ústavní i zákonné rovině, které český právní řád vzdaluje ideálnímu kompromisu, a naopak přibližuje v určitých aspektech k některému ze zmíněných extrémů. Autoři docházejí ke čtyřem důležitým závěrům, a to a) v zásadě není možné konstruovat modely mimořádného vládnutí mimo rámec ústavního pořádku, ledaže by tyto modely praeter constitutionem splňovaly sedm stanovených požadavků; b) z hlediska těchto sedmi požadavků není dle constitutione et lege lata rozdíl mezi vládnutím v rámci mimořádných stavů dle ústavního pořádku, a mezi mimořádným vládnutím dle běžných zákonů; c) současná ústavní úprava mimořádných stavů je problematická s ohledem na neefektivitu ústavních mimořádných stavů a absenci účinných kontrolních mechanismů, což činí tyto právní stavy ve výsledku zbytečnými; d) bez ohledu na problémy současné úpravy mimořádných stavů je ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví umožňující vydávání mimořádných opatření ústavně značně problematické a potenciálně zneužitelné.

Klíčová slova: mimořádné vládnutí, mimořádné stavy, mimořádná opatření, ústavnost, ústavní zákon o bezpečnosti ČR, zákon o ochraně veřejného zdraví

Úvod

Snaha čelit epidemii koronaviru na přelomu zimy a jara roku 2020 přivedla v České republice Ministerstvo zdravotnictví (dále jen „MZdr“) již podruhé¹ v rámci poměrně krátkého časového úseku k aplikaci institutů zákona o ochraně veřejného zdraví (dále jen „z. o. v. z.“),² umožňujících příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví přijímat mimořádná opatření,³ a to bez nutnosti vyhlásit jakýkoli ústavním pořádkem zakotvený a upravený mimořádný stav.⁴

* Mgr. Jakub Dienstbier, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, katedra ústavního práva. E-mail: j.dienstbier@seznam.cz. Tento článek byl zpracován s finanční podporou Specifického vysokoškolského výzkumu UK *Aktuální problémy ústavního práva* č. 260363.

** JUDr. Viktor Derka, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, katedra ústavního práva. E-mail: derkav@prf.cuni.cz.

*** JUDr. Bc. Filip Horák, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, katedra ústavního práva. E-mail: horaksro@gmail.com.

¹ Předchozím případem bylo využití tehdejšího § 95 zákona o ochraně veřejného zdraví v roce 2012, v jehož rámci MZdr vydalo dvě mimořádná opatření (č. j. MZDR 32037/2012; MZDR 32317/2012), v nichž zavedlo ve snaze čelit tzv. „metanolové aféře“ prohibici některé typy alkoholických nápojů. V současnosti již došlo k vydání celé řady dalších mimořádných opatření MZdr v souvislosti s epidemií koronaviru (namátkou č. j. MZDR 10666/2020-1/MIN/KAN; MZDR 10676/2020-1/MIN/KAN).

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

³ K tomu srov. zejm. § 68, 69, 80 z. o. v. z.

⁴ K tomu srov. čl. 39 a 43 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Mimořádný stav (konkrétně nouzový stav dle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky) byl v rámci koronavirové epidemie vyhlášen až dne 12. 3. 2020 (usnesení vlády ze dne 12. března 2020, č. 194).

Autoři tohoto článku, aniž by jakkoli hodnotili účelnost, prospěšnost a nezbytnost jednotlivých vydaných mimořádných opatření, mají za to, že právní úprava uvedená v z. o. v. z. je potenciálně zneužitelná a z ústavněprávního hlediska značně problematická a zaslouží si tedy podrobnější odbornou reflexi, která doposud v odborné literatuře absentuje.⁵

Z tohoto důvodu se autoři rozhodli upozornit na některé, dle jejich názoru nejproblematictější, momenty spatřované v předmětné úpravě a položit si v tomto kontextu čtyři na sebe logicky navazující otázky. První otázkou je, zda a případně za jakých podmínek je ústavně přijatelná zákonná možnost vydávat mimořádná opatření v mimořádných situacích bez vyhlášení jakéhokoli mimořádného stavu zakotveného ústavním pořádkem. Pokud první otázka bude zodpovězena kladně, naskytá se logicky otázka druhá, a to, zdali v konečném důsledku vůbec existuje rozdíl z hlediska efektivity, kontroly a ochrany mezi vydáváním mimořádných opatření v rámci ústavním pořádkem zakotvených mimořádných stavů na straně jedné a mezi vydáváním mimořádných opatření mimo tyto stavy na straně druhé. Pokud žádný takový rozdíl nebude nalezen, vyvstává otázka třetí, tedy jaký je význam současné ústavní úpravy mimořádných stavů v České republice a jaké nedostatky lze v této úpravě najít. Konečně poslední otázka je, v čem konkrétně lze spatřovat z ústavního hlediska problematičnost zmíněných ustanovení z. o. v. z., a to bez ohledu na problematičnost současné úpravy mimořádných stavů v České republice. Na každou z těchto čtyř otázek postupně odpovídá samostatná kapitola tohoto článku.

1. Problematika zákonné pravomoci vydávání mimořádných opatření mimo ústavně zakotvené mimořádné stavy

Ve snaze odpovědět na otázku, zda a případně za jakých podmínek je ústavně přijatelná zákonná možnost vydávat mimořádná opatření bez vyhlášení mimořádného stavu zakotveného Ústavou České republiky (dále jen „Ústava“)⁶ a ústavním zákonem o bezpečnosti České republiky (dále jen „ú. z. b.“)⁷, je nutné danou problematiku analyzovat v rovině lidskoprávní, jakož i rovině organické.

Lze konstatovat, že Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“)⁸ explicitně umožňuje omezení v ní zakotvených a chráněných základních práv, a to buď konkrétně u jednotlivých práv,⁹ nebo obecně prostřednictvím čl. 4. Listina sice vyžaduje, aby se omezování základních práv provádělo formou zákona a ukládání povinností na základě zákona a v jeho mezích, neříká však nic o tom, že by se takový zákon nemohl týkat právě mimořádných situací. Pokud Listina umožňuje omezovat práva a ukládat povinnosti (za splnění formálních a materiálních podmínek v ní uvedených) v jakékoli obecné (řádné) situaci, tím spíše není důvod si myslet, že by neumožňovala totéž v situaci mimořádné. Na první pohled by se tak mohlo jevit, že zákonné zakotvení mimořádných opatření je bezproblémové.

⁵ Této problematice se podrobně nevěnuje ani komentář k z. o. v. z. (srov. KRÝSA, I. – KRÝSOVÁ, Z. *Zákon o ochraně veřejného zdraví: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016).

⁶ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

⁷ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁸ Listina základních práv a svobod, vyhlášená pod č. 2/1993 Sb.

⁹ Viz např. čl. 14 odst. 3, čl. 17 odst. 4, čl. 19 odst. 2 Listiny.

Proti tomuto tvrzení lze uvést následující protiargument. Zákonodárce, který se snaží omezovat základní práva pro případ mimořádné situace bez speciálního ústavního zmocnění, je vystaven třem požadavkům, které stojí navzájem v kolizi. V mimořádné situaci se do popředí dostává *požadavek efektivity* (tj. zákony by měly umožnit pružně a efektivně reagovat na předem nepředvídatelné a rychle se měnící podmínky rozmanitých mimořádných situací). Jelikož se však pohybujeme v rovině zákonných mimořádných opatření bez speciálního ústavního zmocnění, respektive mimo ústavou zakotvené mimořádné stavy, je zákonodárce *prima facie* vázán jednak *zákazem přijímání ad hoc zákonů* plynoucího z principu právního státu¹⁰ (čl. 1 odst. 1 Ústavy),¹¹ a jednak *požadavkem striktní zákonnosti při omezování základních práv* (čl. 4 odst. 2 Listiny).¹²

Na rozdíl od ústavodárce, který by mohl prostřednictvím zakotvení mimořádných stavů ve jménu efektivity řešení mimořádné situace od požadavku čl. 4 odst. 2 Listiny ustoupit,¹³ zákonodárci nezbyvá než neustále balancovat na hraně mezi ústavní konformitou na straně jedné a nedostatečnou efektivitou na straně druhé, což je ústavněprávního hlediska značně problematické. Mají-li tedy mimořádná opatření, k jejichž vydání zmocňuje pouze běžný zákon a nikoli zákon ústavní, dodržet limity odvozené z principu právního státu a ochrany základních práv, reálně hrozí, že budou v konečném důsledku bezzubá.

Zároveň se otázka mimořádných situací a jejich řešení týká i změn základních kompetenčních a procesních norem v ústavě. Možnost vydávat mimořádná opatření v mimořádných situacích zásadním způsobem proměňuje vztahy mezi ústavními orgány. Tak například úprava obsažená v z. o. v. z.¹⁴ umožňuje vydávat „*příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví*“¹⁵ mimořádná opatření, jež mohou bezesporu zasáhnout do základních práv, a která tudíž dle čl. 4 Listiny spadají vzhledem k požadované formě zákona výlučně do kompetence Parlamentu. Navíc je v takovém případě legislativní proces a všechny mechanismy dělby moci a kontroly nahrazen prostým rozhodnutím „*příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví*“. Dochází tedy nejen k přesunu kompetencí, a tedy k výrazné změně vztahů mezi jednotlivými ústavními (i dalšími) orgány, ale také k suspendování takřka veškerých jistících ústavních mechanismů, a to stále bez nutnosti vyhlásit jakýkoli ústavou předpokládaný mimořádný stav.

Vyvstává tedy otázka, jestli ve chvíli, kdy ústavodárce řeší problematiku mimořádných situací prostřednictvím taxativního výčtu tří explicitně zakotvených mimořádných stavů v ú. z. b., v nichž předem (byť na značně obecné rovině) upravuje vztahy mezi ústavními orgány a alespoň minimální mechanismy kontroly nutné pro garanci materiální ústavnosti v mimořádných situacích, ještě vůbec existuje nějaký prostor pro zákonodárce

¹⁰ K tomu srov. náleží Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, část VI.

¹¹ Tento požadavek sice nevylučuje existenci jakýchkoliv *ad hoc* zákonů, avšak vylučuje existenci takových *ad hoc* zákonů, jež mají potenciál závažným způsobem zasáhnout do principu dělby moci či do základních práv. Zákony upravující mimořádné vládnutí pak do dělby moci či základních práv z povahy věci zasahují vždy. Zatímco tedy jednotlivá mimořádná opatření reagující na konkrétní mimořádnou situaci ze své povahy *ad hoc* být mohou, či spíše musí, zákony stanovující obecný rámec jejich přijímání naopak být *ad hoc* nemohou.

¹² Z tohoto ustanovení vyplývá, že zákon bez ohledu na efektivitu řešení mimořádné situace musí dostatečně přesně vymezit, jaká základní práva mohou být za jakých okolností a jakým způsobem omezena. Vágní zákonné zmocnění k omezování základních práv jakýmkoliv druhem mimořádných opatření je s tímto požadavkem v rozporu.

¹³ Byť *de constitutione lata* tak ústavodárce nečiní (srov. čl. 6 odst. 1 ÚZB), dále viz třetí kapitulu tohoto článku.

¹⁴ § 69 odst. 1, 2 z. o. v. z.

¹⁵ § 78 odst. 1 písm. a) až c), odst. 2 z. o. v. z.

vytvářet mimo rámec těchto ústavou zakotvených stavů (*praeter constitutionem*) další dodatečné možnosti k vydávání mimořádných opatření.

Odpoověď by měla být v zásadě záporná, neboť jsou tím obcházeny, vyprazdňovány a do určité míry dokonce popírány základní funkce mimořádných stavů zakotvených ústavodárcem. Konkrétně se jedná o funkce maximalizace efektivity a flexibility rozhodování v mimořádné situaci, zajišťující vládě možnost adekvátně reagovat na rychle se měnící okolnosti, a funkce garance alespoň základů materiální ústavnosti prostřednictvím předem jasně vymezených (a také omezených) kompetencí a mechanismů kontroly během těchto mimořádných okolností. Jinými slovy, mimořádné stavy mají sloužit k tomu, aby zefektivnily nejen rozhodování, ale také jeho kontrolu a garanci proti zneužití. Tyto dvě funkce se tak vzájemně podmiňují a doplňují, čehož lze docílit právě jen prostřednictvím jasné, předem dané a ústavně a probované úpravy mimořádných stavů.¹⁶

V tomto kontextu lze analogicky využít argumentaci Ústavního soudu vyslovenou v nálezu věnujícímu se ústavnosti přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze,¹⁷ kde Ústavní soud argumentoval, že ve chvíli, kdy český ústavodárce zakotvil mimořádné stavy a v jejich rámci mj. i možnost projednat návrh zákona ve zkráceném jednání, nemůže se jednat o mezeru v ústavě. Ústavodárce zároveň vytvořil taxativní výčet situací, kdy lze této mimořádné procedury využít, a zakotvení jakékoli další situace, s níž český ústavodárce nepočítá, je tedy úprava *praeter constitutionem*, která v zásadě není přípustná. Výjimku pak v tomto konkrétním případě Ústavní soud připustil v případě splnění podmínky širokého konsenzu v Parlamentu, který by se blížil ústavní většině, a podmínky srovnatelnosti typové závažnosti situací, v nichž bude této mimořádné procedury využito, se situacemi předpokládanými ústavodárcem v úpravě mimořádných stavů.¹⁸

Lze tedy shrnout, že vzhledem k funkcím, které mimořádné stavy v případě mimořádné situace mají plnit, jakož i vzhledem k faktu, že ústavodárce zakotvil jejich konečný seznam, není zakotvení dalších mimořádných stavů či kompetencí k vydání mimořádných rozhodnutí a opatření na podústavní úrovni bez výslovného ústavního zmocnění v zásadě přípustné.

Ústavní soud nicméně připustil výjimku v případě stavu legislativní nouze, je proto potřeba se zeptat, zdali neexistují i výjimky další. Kandidátů na tyto výjimky existuje hned několik. Konkrétně lze upozornit např. na stav nebezpečí zakotvený v krizovém zákoně (dále jen „kriz. z.“),¹⁹ stav kybernetického nebezpečí upravený v zákoně o kybernetické bezpečnosti (dále jen „kyb. z.“),²⁰ stav ropné nouze podle zákona o nouzových zásobách ropy²¹ či právě soubor mimořádných pravomocí příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví dle z. o. v. z.²²

Všichni tito kandidáti však nutně nemusí splňovat podmínky, které jsou pro jejich zařazení mezi ústavně přípustné výjimky nutné. Podmínky pro připuštění výjimky v případě

¹⁶ Srov. GROSS, O. – NÍ AOLÁIN, F. *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s. 9, s. 17.

¹⁷ § 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹⁸ Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 80.

¹⁹ § 3 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

²⁰ § 21 zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti).

²¹ § 4 a 5 zákona č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy).

²² § 68–69, 80 z. o. v. z.

stavu legislativní nouze vyřčené Ústavním soudem je však žádoucí rozšířit do podoby obecného seznamu podmínek, za nichž může dojít k aplikaci výjimky z nepřípustnosti mimořádného vládnutí *praeter constitutionem*, tedy mimo ústavodárcem aprobované zmocnění v podobě mimořádných stavů.

Z odborné literatury lze dovodit,²³ že pro učinění jakýchkoli mimořádných opatření v prostředí demokratických právních států se vyžaduje splnění několika podmínek. Jsou jimi 1) výjimečnost, 2) legalita, 3) proporcionalita, 4) účelová vázanost, 5) nedotknutelnost základů ústavního řádu, 6) existence kontrolních mechanismů, 7) respekt k závazkům vyplývajícím z mezinárodního práva.

Ad 1) Aby se mimořádné vládnutí nestalo vládnutím běžným, je nezbytné, aby mimořádná opatření byla učiněna pouze, jsou-li odůvodněna povahou a závažností mimořádné situace. K jejich přijetí může dojít až v okamžiku, kdy k překonání mimořádné situace nepostačují obvyklé právní prostředky zajišťování bezpečnosti. Jde tak o řešení *ultima ratio*.²⁴ Vzhledem k odůvodnění mimořádných opatření mimořádností situace a jejich *ultima ratio* charakteru je též nutné trvat na dočasném (respektive časově ohraničeném) charakteru mimořádných opatření.

Ad 2) Mimořádná opatření jsou výsledkem činnosti orgánů veřejné moci. Aby byla veřejné moci přičitatelná, musí existovat právní podklad pro jejich přijetí²⁵ (zásada právnosti státních funkcí),²⁶ a to podle ústavního pořádku dokonce ve vyšší (kvalifikované) formě, tj. ve formě zákona (zásada striktní zákonnosti).²⁷ Pokud mimořádná opatření zasahují do základních práv, je nezbytné zákonnost dodržet tím spíše, neboť Listina sama zdůrazňuje úpravu omezení základních práv pouze zákonem.²⁸ Žádné jiné ustanovení ústavního pořádku výslovně nestanoví z této normy výjimku, respektive tuto normu pro omezování základních práv za nouzového stavu potvrzuje i v čl. 6 odst. 1 ú. z. b. Má-li tedy mimořádné opatření zasáhnout do základního práva, pak se musí opírat o dostatečně určité zákonné ustanovení, nikoliv pouze o široké zákonné zmocnění. Opak, tj. připuštění širšího zmocnění k omezování základních práv či připuštění širšího stanovení pravo-

²³ Seznam zásad vychází z GARLICKI, L. *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykładu*. Wydanie 13. Warszawa: Liber, 2009, s. 389–394, (dále srov. DIENSTBIER, J. Mimořádné situace a stavy v ústavní historii. In: WINTR, J. – ANTOŠ, M. (eds). *Vybrané problémy ústavního práva v historické perspektivě*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 26–30). Byl však rozšířen o požadavek č. 6 a zároveň, s přihlédnutím k práci K. Klímy (KLÍMA, K. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 147 an.), byl z požadavku č. 5 vylčen samostatný požadavek č. 7. Srov. též doporučení Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva (ÖZBUDUN, E. – TURHAN, M. *Emergency Powers*. Strasbourg: Council of Europe, 1995 [cit. 2020-04-02]. Dostupné z: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1995\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1995)012-e)>, pokud jde o požadavky č. 1, 2, 3 a 7), V. V. Ramraje a M. Guruswamy [RAMRAJ, V. V. – GURUSWAMY, M. *Emergency powers*. In: GINSBURG, T. – DIXON, R. (eds). *Comparative Constitutional Law*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2011, s. 91–95, pokud jde o požadavky č. 3, 5 a 7], A. Zwittera [ZWITTER, A. *The Rule of Law in Times of Crisis: A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy*. ARSP: *Archiv Für Rechts- Und Sozialphilosophie / Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*. 2012, Vol. 98, No. 1, pokud jde o požadavky č. 1, 2, 4, 5, 6 a 7). Autoři zároveň chtějí pro úplnost uvést, že v tomto článku vycházejí z pozic tzv. legalismu, který v současné teoretické debatě spíše převažuje (srov. SCHEPPELE, K. L. *Legal and Extralegal Emergencies*. In: WHITTINGTON, K. E. – KELEMEN, R. D. – CALDEIRA, G. A. (eds). *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 178). Od debaty o přípustnosti či dokonce přednosti tzv. extralegálního přístupu vedené v právní a politické filosofii, státopědě a ústavní teorii proto zde abstrahujeme.

²⁴ MAREŠ, M. – NOVÁK, D. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 34.

²⁵ BOGUSZAK, J. – ČAPEK, J. – GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2004, s. 154–155.

²⁶ Srov. KREJČÍ, J. *Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy*. Praha: Časopis Moderní stát, 1931, s. 11 an.

²⁷ Čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy.

²⁸ Čl. 4 odst. 2 Listiny.

moci a působnosti orgánu veřejné moci v jiné než zákonné formě, by vyžadoval ústavní normu jako *lex specialis* k čl. 2 odst. 2 a 4 odst. 2 Listiny.²⁹

Ad 3) V rámci mimořádného vládnutí má být podniknuto toliko to, co je nezbytné k překonání mimořádné situace. Intenzita, s jakou se mění kompetenční katalog orgánů veřejné moci a zasahuje se do základních práv, tak musí být přiměřená vzhledem k bezpečnostní hrozbě.

Ad 4) Učiněná mimořádná opatření nesmí směřovat k jinému cíli, než je vyřešení konkrétní mimořádné situace, tj. k překonání konkrétní bezpečnostní hrozby. Jinými slovy, není možné vybočit z rámce vymezeného mimořádnou situací a rozhodovat či upravovat otázky s konkrétní bezpečnostní hrozbou nesouvisející.

Ad 5) Žádné z mimořádných opatření nesmí zasáhnout do základních strukturálních rysů ústavního systému, tj. především do materiálního ohniska ústavy. Opak by znamenal popření samotného odůvodnění existence prostředků mimořádného vládnutí, jímž je zachování stávajícího ústavního zřízení a životů, zdraví, majetkových hodnot, jakož i dalších právních statků v jeho rámci.

Ad 6) Každé mimořádné vládnutí přirozeně posiluje pravomoci exekutivy, která jako jediná disponuje potřebnými prostředky, znalostmi i akceschopností k překonání mimořádné situace. S ohledem na princip dělby moci je tak nutné trvat na existenci účinných kontrolních mechanismů ze strany moci zákonodárné i soudní. Kontrola je vykonávána nejen průběžným informováním o situaci, ale také možností rušit mimořádná opatření či přímo vyhlášený mimořádný stav. Otázka, jak má z hlediska pozitivního práva vypadat konkrétní rozdělení kontrolní kompetence, je v zahraniční teorii mimořádně sporná.³⁰ Zdá se však, že zapojena má být jak legislativa (zejména otázky informování o situaci, vyhlásování mimořádných stavů, rušení mimořádných stavů), tak i judikativa (zejména otázka ochrany nepřiměřeně zasažených subjektivních práv konkrétních jednotlivců). Aby mohla kontrola mimořádných opatření vůbec proběhnout, nesmí mimořádná opatření narušit činnost kontrolních orgánů, tj. v českém prostředí zejména Parlamentu a Ústavního soudu.

Ad 7) Normy mezinárodního práva, zejména mezinárodní lidskoprávní smlouvy upravují různě vysoké standardy ochrany lidských práv. Mezinárodní právní normy je z hlediska státu nutno dodržovat i za mimořádné situace, a to v českém kontextu i s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy. Mnohé mezinárodní lidskoprávní smlouvy však současně upravují možnost derogace, tj. dočasného odstoupení od takových závazků, jakož i výčet práv, do kterých není možné mimořádným opatřením zasáhnout ani v případě platné derogace. Jde o čl. 4 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“),³¹ čl. 15 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“)³² a čl. 30

²⁹ Přirozeně též k čl. 2 odst. 3 Ústavy, jakož i ostatním ustanovením Listiny, které upravují možnost omezení základního práva zákonem.

³⁰ Srov. např. DYZENHAUS, D. States of Emergency. In: ROSENFELD, M. – SAJÓ, A. (eds). *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 442.

³¹ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.

³² Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

Evropské sociální charty (dále jen „Charta“).³³ Mezi požadavky mezinárodního práva tak patří existence mimořádné situace v patřičné kvalitě,³⁴ oficiální vnitrostátní vyhlášení mimořádného vládnutí spolu s notifikací příslušnému mezinárodnímu orgánu,³⁵ zákaz diskriminace při provádění mimořádných opatření, povinnost dodržení proporcionality,³⁶ nedotknutelnost základních práv, které jsou z derogace vyloučeny, jakož i soulad mimořádného jednání státu s ostatními závazky podle mezinárodního práva.^{37, 38}

Závěrem této kapitoly lze odpovědět na první otázku tak, že mimořádné vládnutí je v zásadě nepřijatelné bez výslovného ústavního zmocnění. Nicméně za splnění výše uvedených sedmi podmínek zajišťujících, že mimořádná opatření budou užívána jen ve skutečně mimořádných situacích a bude v jejich případě zajištěna dostatečná míra kontroly a ochrany jak ústavních institucí, tak základních práv, mohou existovat ústavně přípustné výjimky, které lze v českém právním řádu pozorovat. O tom, zda konkrétní mimořádné opatření splňuje výše uvedené podmínky, je pak potřeba rozhodovat vždy vzhledem k okolnostem v jednotlivých případech.

2. Rozdíly mezi mimořádným vládnutím na základě mimořádných stavů a mimořádným vládnutím mimo ně za splnění daných podmínek

Závěry první kapitoly směřují k druhé otázce. Existuje tedy, vzhledem k výše uvedenému, rozdíl mezi mimořádným vládnutím dle mimořádných stavů předvídaných ústavním pořádkem a mimořádným vládnutím opírajícím se pouze o normy podústavního práva, tj. bez ohledu na konkrétní, ústavodárcem stanovené modely mimořádného vládnutí? Odlišují se tyto přístupy s ohledem na svou přípustnost, efektivitu a kontrolu? Tuto otázku lze analyzovat v kontextu sedmi výše uvedených podmínek přípustnosti mimořádných opatření.

Pokud jde o podmínku výjimečnosti, není možné, aby mezi oběma variantami mimořádného vládnutí byl rozdíl, a to mj. i s ohledem na již zmíněný náleží Ústavního soudu k přípustnosti stavu legislativní nouze. Mimořádná situace musí objektivně existovat, její typová závažnost musí být vždy vzhledem k předmětu ochrany relativně vysoká, a to tak, že již není možné bezpečnostní hrozbu odvrátit běžnou činností orgánů veřejné moci.³⁹ Dočasnost opatření pak vyplývá ze samotné výjimečnosti.

Co se týče legality, respektive striktní zákonnosti není mezi jednotlivými variantami též žádného rozdílu, zejména pokud jde o omezování základních práv. Obě varianty se v prvé řadě řídí čl. 4 odst. 2 Listiny. Ú. z. b., totiž s omezováním základních práv počítá

³³ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2000 Sb. m. s.

³⁴ Úmluva hovoří o možnosti derogace pouze v případě „války nebo jakéhokoli jiného veřejného ohrožení státní existence“, zatímco podle Paktu musí dojít k „ohrožení života národa“.

³⁵ V případě Paktu generálního tajemníka OSN, v případě Úmluvy a Charty generálního tajemníka Rady Evropy.

³⁶ Např. Úmluva hovoří o odstoupení od závazků pouze „v rozsahu přísně vyžadovaném naléhavostí situace“.

³⁷ Zejména jde o normy mezinárodního humanitárního práva v případě ozbrojeného konfliktu.

³⁸ Podrobně viz MAREŠ, M. – NOVÁK, D. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*, s. 99–128.

³⁹ I v případě stavu nebezpečí je předmět ochrany v dotčené lokalitě již ohrožen mimořádně. Shodně píše J. Kudrna, že rozdíl mezi stavem nebezpečí dle kriz. z. a mimořádnými stavy dle ú. z. b. je pouze kvantitativní (srov. KUDRNA, J. *Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda*, s. 163). Co se týče typové závažnosti (intenzity) mimořádné situace s ohledem na požadavek výjimečnosti mimořádného vládnutí, srov. též stav kybernetického nebezpečí dle § 21 odst. 1 a 5 kyb. z. a mimořádné stavy dle čl. 2 odst. 1 ú. z. b.

explicitně pouze u nouzového stavu, kde výslovně v čl. 6 odst. 1 stanovuje, že jak výčet omezením dotčených subjektivních práv, tak i rozsah jejich omezení musí být v souladu s Listinou. U stavu ohrožení státu i válečného stavu co do omezení základních práv ú. z. b. i Ústava mlčí, z čehož sice nelze dovodit, že jejich omezení je nepřípustné,⁴⁰ nicméně *prima facie* to znamená, že se i na tyto mimořádné stavy vztahuje čl. 4 odst. 2 Listiny (jakož i ostatní ustanovení Listiny).^{41, 42}

Účelová vázanost, ochrana základů ústavního řádu ani existence kontrolních mechanismů nemůže být překonána ani v jedné z variant, neboť smyslem existence institutů mimořádného vládnutí je právě překonání konkrétní mimořádné situace za stávajícího ústavního režimu s respektem vůči ostatním složkám veřejné moci. Vybočení mimořádného opatření z účelové vázanosti, zasažení do nedotknutelných základů ústavního řádu nebo znemožnění výkonu kontroly např. likvidací činnosti Parlamentu by bylo jednání *ultra vires*, a proto nicotné. Navíc, z principu vzájemné loajality ústavních orgánů (*Verfassungsorganentreue*)⁴³ též vyplývá, že pokud jsou mimořádnou situací ochromeny ostatní ústavní orgány, musí exekutiva vynaložit veškeré úsilí, aby jejich činnost obnovila.

Mezinárodní právo pak zavazuje stát bez ohledu na ustanovení vnitrostátního práva, vztahuje se tudíž na jakékoliv vládnutí, ať už řádné, nebo mimořádné, zakotvené státní ústavou, nebo běžnými zákony.⁴⁴ Zbývá tak požadavek proporcionality mimořádných opatření, který je však nutno dodržet v konkrétních případech vzhledem k daným okolnostem. To, co by bylo neproporcionální za běžného stavu věcí, může být zcela proporcionální za mimořádné situace. Na tom formální vyhlášení mimořádného stavu nic nemění.

Druhou otázkou lze tedy zodpovědět tak, že vzhledem k obecným principům mimořádného vládnutí a současně ústavní úpravě mimořádných stavů v ú. z. b. není mezi oběma variantami rozdíl. Tedy ovšem za předpokladu, že z hlediska posuzování přípustnosti mimořádného vládnutí bez vyhlášení ústavně zakotvených mimořádných stavů budeme skutečně trvat na splnění všech sedmi uvedených podmínek. V opačném případě by mimořádné vládnutí mimo mimořádné stavy bylo dokonce efektivnější, ale také nebezpečnější a více zneužitelné.

3. Význam a problémy současné úpravy mimořádných stavů v České republice

Z druhé kapitoly vyplývá, že mezi mimořádným vládnutím v rámci mimořádných stavů a mimo ně za předpokladu splnění uvedených sedmi podmínek neexistuje v České republice žádný významný rozdíl. To naznačuje, že stávající ústavní úprava mimořádných stavů v České republice je (i v kontextu vývojového trendu konstitucionalizace mimořádných

⁴⁰ Shodně MAREŠ, M. – NOVÁK, D. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*, s. 156.

⁴¹ Shodně KUDRNA, J. *Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda*, s. 164.

⁴² Jedinou teoretickou možností, která by umožnila opak, by bylo dovození implicitní ústavní normy, která by stanovila, že k omezení základních práv za stavu ohrožení státu a válečného stavu dochází z povahy věci.

⁴³ Tento princip pro české ústavní právo převzal J. Wintr (srov. WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, s. 36), a to z důvodů plně legitimních.

⁴⁴ Viz např. SVAČEK, O. *Ochrana vlastních občanů v zahraničí: mezinárodněprávní souvislosti navrhované novelizace Ústavy ČR. Časopis pro právní vědu a praxi*. 2019, roč. 27, č. 4, s. 476.

ného vládnutí)⁴⁵ naprosto nedostatečná, nekoncepční a nevyvážená s ohledem na efektivitu mimořádného vládnutí a jeho kontrolu. Toliko krátká odpověď na třetí otázku; nyní odpověď delší.

Ustanovení ú. z. b. týkající se mimořádných stavů již byla kritizována.⁴⁶ Za hlavní problém je v tomto kontextu třeba považovat nedostatečnou konstitucionalizaci, umožňující konstruovat nástroje mimořádného vládnutí bez ohledu na úpravu v ú. z. b. Tento problém lze rozdělit do dvou dílčích, vzájemně provázaných oblastí, a sice do nedostatečné efektivity mimořádného vládnutí pomocí ústavních mimořádných stavů, a do nedostatečné kontroly mimořádného vládnutí.

Ve vztahu k základním právům ú. z. b. nestanovuje, která základní práva mohou být za jakého mimořádného stavu omezena, a ponechává úpravu na běžný zákon v režimu čl. 4 odst. 2 Listiny. Tento nedostatek je problematický z hlediska efektivity, neboť vyžaduje striktní dodržení zákonnosti (již zmíněné dostatečně konkrétní zákonné ustanovení pro omezení i pro stanovení kompetence), a tak ve výsledku nemusí umožnit mimořádné vládnutí ani za ústavně předvídaného mimořádného stavu. Již A. Hamilton totiž upozorňoval, že nelze s dostatečnou určitostí předvídat všechny možné bezpečnostní hrozby, které přinesou budoucí mimořádné situace, a proto není vhodné ukládat veřejné moci striktní omezení.⁴⁷ V průběhu mimořádné situace tak může vyvstat naléhavá potřeba přijetí omezujících či „zmocňovacích“ zákonů, ovšem v době, kdy zákonodárny sbor nemusí být vůbec schopen se sejít. Hlavní z pomyslných kolbišť, na němž se střetnou požadavky na efektivní rozhodování v mimořádné situaci na straně jedné a požadavky na dostatečnou institucionální ochranu základních práv, jakož i kontrolu mimořádného vládnutí na straně druhé, tak představuje právě požadavek striktní zákonnosti. Dosažení vyšší míry efektivity by v podmínkách mimořádných stavů mělo být dosažitelné za předpokladu splnění zbylých šesti podmínek uvedených v první kapitole právě prostřednictvím suspendování požadavku striktní zákonnosti.

Za systémový problém z hlediska rozdělení a výkonu veřejné moci je dále třeba považovat faktickou nefunkčnost stavu ohrožení státu a válečného stavu, respektive jejich zbytečnost. Totiž jediné, co ú. z. b. z hlediska pozměnění výkonu veřejné moci dovoluje, je zkrácené jednání o návrzích zákonů a možnost prodloužení volebního období zákonem. Tyto možnosti, jakož i samotné vyhlášení obou mimořádných stavů, jsou tudíž stále podmíněny téměř plnou akceschopností Parlamentu (281hlavého tělesa o dvou komorách) bez možností substituce jeho kompetencí,⁴⁸ což v kontextu probíhající mimořádné situace zní neproveditelně. Nouzový stav se alespoň z hlediska efektivity jeho vyhlášení (čl. 5 odst. 1, 3 ú. z. b.) jeví jako pružnější, nicméně ve chvíli, kdy by bylo potřebné jeho prodloužení nad dobu 30 dnů (čl. 6 odst. 2 ú. z. b.), bude se nutně potýkat se stejnými problémy jako stavy předchozí. Nedostatečné je tak zajištění jak efektivity vyhlásování mimořádných stavů, tak i efektivity mimořádného vládnutí v jejich rámci, což lze považovat za první z hlavních nedostatků současné úpravy v ú. z. b.

⁴⁵ Srov. KUDRNA, J. *Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda*, s. 164 an.

⁴⁶ Srov. ibidem či příspěvek J. Dienstbiera s názvem *Základní analýza ústavních prostředků mimořádného vládnutí v ČR*, který by měl v dohledné době vyjít ve sborníku z konference *Právo v měnícím se světě*.

⁴⁷ HAMILTON A. *Federalista* č. 23. In: HAMILTON, A. – JAY, J. – MADISON, J. *Listy federalistů: soubor esejí psaných na podporu nové ústavy předložené federálním shromážděním 17. září 1787*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1994, s. 137.

⁴⁸ Viz KUDRNA, J. *Výkon státní moci v mimořádných situacích – nedostatky současné právní úpravy a možnosti jejich řešení*, s. 66.

Na stranu druhou, ať už umožníme v rámci mimořádných stavů skutečně efektivní mimořádné vládnutí, nebo ne, nelze ponechat veřejnou moc bez jakýchkoliv právních, respektive ústavních mezí, neboť by to již znamenalo nepřípustný zásah do základů ústavního řádu. Navíc, kdo bude vykonávat kontrolu nad výkonnou mocí, pokud Parlament, respektive Poslanecká sněmovna⁴⁹ nebude schopna fungovat a zároveň nebude existovat jiný, na exekutivě nezávislý orgán, který parlamentní (nejen) kontrolní pravomoc převezme?

Vedle v současnosti reálně nefunkční kontroly tak přichází v úvahu jen kontrola, respektive přezkum v rámci samotné moci výkonné či prostřednictvím moci soudní, o níž však paradoxně ú. z. b. neztratil ani slovo, proto je potřeba možnosti přezkumu mimořádného vládnutí v rámci moci výkonné a soudní dovést určitou „oklikou“.

V kontextu nouzového stavu, který je primárním předmětem tohoto článku, musí vláda současně se samotným vyhlášením nouzového stavu vymezit, která práva budou omezena (čl. 6 odst. 1 ú. z. b.). Jelikož však slovo „současně“ patrně neznamená „zároveň“ respektive „v rámci jednoho usnesení“,⁵⁰ je potřeba pro účely pojednání o možnostech přezkumu v rámci výkonné a soudní moci oddělit samotné vyhlášení nouzového stavu od jednotlivých opatření přijímaných v jeho rámci. Zvláštním zákonem ve smyslu čl. 6 odst. 1 ú. z. b. je pak především kriz. z.

Co se týče přezkumu uvnitř moci výkonné, kriz. z. až na výjimky⁵¹ vylučuje subsidiární aplikaci správního řádu (dále jen „spr. ř.“).⁵² Důvodová zpráva ke kriz. z. zmiňuje, že užití opravných prostředků dle spr. ř. by mohlo mít za následek časové prodloužení mařící účinnosti uložených krizových opatření.⁵³ Je proto možno uzavřít, že veškerý procesní postup dle § 172 a násl. spr. ř. je jak v případě usnesení o vyhlášení nouzového stavu, tak v případě jednotlivých krizových opatření dle § 5 a násl. kriz. z. vyloučen.

Co se týče přezkumu ze strany soudů, kriz. z. naopak působnost soudního řádu správního (dále jen „s. ř. spr.“)⁵⁴ nijak nevylučuje, což způsobuje určité nejasnosti. Přezkum samotného usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu bude patrně z důvodu naprostého mlčení ústavodárce vyloučen.⁵⁵ Nadto je možno na akt vyhlášení nouzového stavu

⁴⁹ S ohledem na možnost zrušit vládou vyhlášený nouzový stav dle čl. 5 odst. 4 ÚZB, podmíněním prodloužení nouzového stavu předchozím souhlasem Poslanecké sněmovny dle čl. 6 odst. 2 ÚZB, jakož i klasického nástroje kontroly vlády dle čl. 67 a 72 Ústavy.

⁵⁰ Komentář (Viz UHL, P. Komentář k čl. 6. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1153) zde dovozuje úmysl ústavodárce ponechat relevantním orgánům dostatečnou flexibilitu poskytnutím prostoru pro uvážení, zda omezující opatření budou vtělena již do samotného usnesení o vyhlášení nouzového stavu, nebo do navazujících samostatných opatření. Tak se tomu ostatně děje i během aktuální krize okolo koronaviru, neboť samotné usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu se omezuje na spíše procesní „zastřešení“ krizového stavu, na které navazují samostatná krizová opatření přijatá na základě § 5 an. kriz. z., která již konkrétní hmotněprávní omezení základních práv obsahují. Interpretace pojmu „současně“ vyžadující, aby veškerá omezující opatření byla vtělena do vyhlášovacího aktu, nebo přijata v bezprostřední souvislosti s vyhlášením nouzového stavu, by v posledku vedla k závěru, že by vláda z předběžné opatření byla nucena omezit veškerá práva, jejichž omezování je jí kriz. z. svěřeno, čímž by efektivně došlo k negaci požadavku proporcionality krizových opatření.

⁵¹ Viz § 38 kriz. z.

⁵² Zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁵³ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a k zákonu č. 240/2000 Sb., krizový zákon, zvláštní část, k § 56.

⁵⁴ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁵⁵ Srov. UHL, P. Komentář k čl. 6. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*, s. 1154–1155 a MAREŠ, M. – NOVÁK, D. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*, s. 53–54.

hledět jako na výsadní pravomoc vlády nepřezkoumatelnou obecnými soudy,⁵⁶ tj. předmětný akt nebude mít povahu správního aktu, protože kompetenčně nevyplývá ze zákona, ale přímo z ú. z. b.⁵⁷ Obdobně nebude možné usnesení o vyhlášení nouzového stavu zrušit v rámci abstraktního přezkumu ústavnosti nařízení vlády jakožto podzákoného předpisu dle čl. 87 odst. 1 Ústavy. Kategorizaci předmětného usnesení jakožto nařízení vlády odporuje formální stránka věci, neboť aktuální usnesení č. 69/2020 Sb. tak formulováno není, i materiální stránka, protože zmíněné usnesení není abstraktním, nýbrž veskrze konkrétním aktem.⁵⁸

Oproti tomu situace u samostatných krizových opatření není tak jasná. Pojmově naplňují aktuální krizová opatření⁵⁹ dle § 5 a násl. kriz. z. znaky opatření obecné povahy, neboť splňují podmínku konkrétnosti v předmětu regulace i abstraktnosti v okruhu adresátů, což na základě judikatury Ústavního soudu postačuje ke kategorizaci daného aktu jakožto opatření obecné povahy.⁶⁰ Zmíněná opatření není možno označit za normativní akt, neboť v kriz. z. takové formální označení absentuje,⁶¹ načež ani materiálně nemají abstraktní povahu.⁶² Je proto možno uzavřít, že krizová opatření dle § 5 a násl. kriz. z. budou v převážné většině případů⁶³ materiálně opatřeními obecné povahy, a lze proto uvažovat nad možností jejich úspěšného napadení před správním soudem na základě návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. spr. V důsledku rozsahu přijímaných opatření (která jsou přijímána až na výjimky s celostátní působností), lze dovést, že aktivní legitimace k napadení předmětných opatření dle § 101a odst. 1 s. ř. spr. bude svědčit velké části obyvatel, které opatření přímo omezí na jejich základních právech.⁶⁴ Je-li otevřena procesní cesta k soudnímu přezkumu správními soudy, poté nic nevylučuje ani možnost uplatnění předběžného opatření dle § 38 s. ř. spr.⁶⁵

Takto široké možnosti soudního přezkumu ze strany správních soudů jsou v případech hrozících mimořádných situací v rozporu s principy mimořádného vládnutí a jsou potenciálně schopny zmařit úsilí k nápravě bezpečnostních hrozeb. Přestože by správní soud nemohl zrušit vyhlášení mimořádného stavu samotného, v případě zrušení jednotlivých krizových opatření dle § 5 a násl. kriz. z. by soud mohl samotný obsah a smysl mimořádného stavu zcela vyprázdnit. V tomto je nutno souhlasit s P. Uhlem, že je ústavně nelogické,

⁵⁶ Viz nauku o aktech vládnutí KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou: Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 189 an.

⁵⁷ Analogicky ve vztahu k prezidentu republiky viz SLÁDEČEK, V. Komentář k čl. 62. In: SLÁDEČEK, V. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 601.

⁵⁸ Závěr o konkrétní povaze vyhlášovacím aktu vyplývá také z gramatického výkladu čl. 12 ÚZB, jenž mluví o „rozhodnutí o nouzovém stavu“.

⁵⁹ Namátkově viz usnesení vlády č. 81/2020 Sb., č. 80/2020 Sb.

⁶⁰ Viz nálezy Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, souhlasně dále např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, č. j. 5 As 85/2015-36, rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 2 As 78/2016-72, rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 7 As 323/2015-37.

⁶¹ V takovém případě by bylo možno vést argumentaci, že obecná úprava opatření obecné povahy je subsidiární k normativnímu vymezení určitého aktu jako právního předpisu, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 7 As 323/2015-37.

⁶² Opačný pohled zastává komentář ke kriz. z. (VODEHNAL, O. Komentář k § 5. In: VANÍČEK, J. – VODEHNAL, O. *Krizový zákon, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017), který zmíněným opatřením přiznává formu nařízení vlády ve smyslu čl. 78 Ústavy. Tento závěr však zmíněný komentář neopírá o hlubší argumentaci.

⁶³ Lze však uvažovat o tom, že některá opatření budou z důvodu fakticky konkrétního vymezení adresátů rovněž materiálně individuálními akty (k tomu srov. např. usnesení vlády č. 123/2020 Sb.).

⁶⁴ Kupř. již dříve zmíněné usnesení vlády č. 79/2020 Sb. se dotýká prakticky všech studentů vysokých a vyšších odborných škol studujících obory spadající do výčtu § 110 odst. 4 písm. a) a b) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, resp. studentů středních škol dle přílohy č. 4 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách.

⁶⁵ Za předpokladu lehce extenzivního výkladu pojmu účastníka ve smyslu § 38 odst. 1 s. ř. spr.

aby existence mimořádného stavu byla odvislá od posouzení věci Městským soudem v Praze.⁶⁶ Mimoto je nutno počítat s jistým přetížením správního úseku Městského soudu v Praze a relativně delšími lhůtami při vyřizování správních žalob,⁶⁷ tudíž by soud do samotného zrušení nouzového stavu nemusel věc stihnout vyřídit, což činí přezkum mimořádných opatření výrazně neefektivní. Řešením pak není ani možnost předběžného opatření (§ 38 s. ř. spr.), neboť je jen těžko představitelné, že soudci jednoho senátu budou (navíc v takto rané fázi přezkumu) disponovat dostatečnými informacemi pro komplexní posouzení přiměřenosti přijatých opatření (nebudou-li opatření zcela arbitrární či účelová).⁶⁸ Lze tak shrnout, že ani jeden ze současných způsobů kontroly vládnutí v rámci mimořádných stavů není efektivní, což lze považovat za druhý z hlavních nedostatků současné úpravy v ú. z. b.

Ze všech těchto důvodů je třeba, i s ohledem na trend konstitucionalizace mimořádného vládnutí, trvat na komplexním řešení problémů efektivity nejen výkonu moci, ale také její kontroly, na ústavní úrovni. Nelze říci, že ústavní zakotvení mimořádných stavů preferuje efektivitu vládnutí v době mimořádné situace na úkor kontroly a dělby moci, a *vice versa*. Problémem je totiž naprostá nepromyšlenost institutů mimořádných stavů v pozitivním ústavním právu České republiky, která znamená nevyužití potenciálu modelu mimořádného vládnutí, založeného na mimořádných stavech, spočívajícího v možnosti vyvážení požadavku na efektivitu mimořádného vládnutí a jeho kontroly spolu s ochranou podstaty demokratické právní státnosti. Zároveň v důsledku této nepromyšlenosti vzniká nejen prostor pro mimořádná opatření *praeter constitutionem*, ale i jejich faktická potřeba, což úrovni českého konstitucionalismu neprospívá.

4. Problematičnost zákona o ochraně veřejného zdraví

Bez ohledu na nedostatky ústavní úpravy mimořádných stavů je třeba konstatovat, že z. o. v. z. sám o sobě přináší několik problematických aspektů, a to omezenost a neefektivnost možností přezkumu těchto opatření, dále potenciální časovou neomezenost nařízených opatření, a konečně obcházení ústavního požadavku zákonitosti při omezování základních práv.

4.1 Problematika efektivity přezkumu

Je možné vyjít z toho, že mimořádná opatření dle § 69 odst. 1 z. o. v. z. mohou být, stejně jako opatření dle § 5 a násl. kriz. z., opatřeními obecné povahy, což by v případě opatření dle § 69 odst. 1 z. o. v. z. vyplývalo nejen z jejich materiální povahy, ale též formálně z ustanovení § 94a odst. 2 z. o. v. z.⁶⁹ Nicméně, v případě krajských hygienických stanic mohou být mimořádná opatření dle § 69 odst. 1 z. o. v. z. vydávána nejen jako opatření obecné

⁶⁶ Viz UHL, P. Komentář k čl. 6. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky; komentář*, s. 1155.

⁶⁷ Autoři článku nicméně nedisponují tvrdými daty pojednávajícími o délce soudních řízení před Městským soudem v Praze.

⁶⁸ Podobně k roli soudů, byť pro oblast mimořádného vládnutí čelícímu terorismu, na úrovni tzv. makromanagementu srov. ACKERMAN, B. Emergency Constitution. *The Yale Law Journal*. 2004, Vol. 114, No. 5, s. 1067.

⁶⁹ Tento závěr se opírá o systematický výklad § 94a odst. 2 z. o. v. z. („Opatření [...] na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění [...] vydá příslušný orgán ochrany veřejného zdraví jako opatření obecné povahy“; což odkazuje na označení hlavy III z. o. v. z.).

povahy, ale rovněž jako správní akty.⁷⁰ Jelikož však všechna aktuálně přijatá opatření MZdr splňují definiční znaky konkrétně-abstraktního aktu,⁷¹ bude dále pojednáno pouze o opatřeních dle § 69 odst. 1 z. o. v. z. ve formě opatření obecné povahy.

Z. o. v. z. generálně nevylučuje aplikaci spr. ř., o němž tudíž platí, že je subsidiárně aplikovatelný.⁷² Z hlediska přezkumu tak lze vyvodit možnost provedení přezkumného řízení dle § 174 odst. 2 spr. ř., byť toto bude významné pouze v případě přezkumu opatření vydaných krajskou hygienickou stanicí MZdr jakožto nadřízeným správním orgánem,⁷³ neboť § 94a odst. 4 z. o. v. z. ukládá orgánům ochrany veřejného zdraví bezodkladnou změnu či zrušení přijatého opatření, dojde-li ke změně podmínek. Vyloučit nelze ani možnost atrakce dle § 131 odst. 1 či § 80 odst. 4 písm. b) spr. ř., což se opět týká jen opatření, jež by standardně vydávala krajská hygienická stanice. Přezkum mimořádných opatření dle z. o. v. z. vydaných MZdr tak v rámci moci výkonné zcela absentuje.⁷⁴

Co se týče možnosti přezkumu ze strany moci soudní, z. o. v. z. (obdobně jako kriz. z.) nevylučuje aplikaci s. ř. spr., a proto lze uvažovat nad možností úspěšného napadení mimořádných opatření dle z. o. v. z. před správním soudem na základě návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. spr. Nicméně z hlediska hodnocení efektivity přezkumu mimořádných opatření správním soudem platí i v případě z. o. v. z. stejné námitky, jaké byly vzneseny ve třetí kapitole proti tomuto přezkumu opatření vydávaných dle kriz. z. Představitelný je sice také přezkum v rámci řízení o ústavní stížnosti dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, která bude úspěšná pouze za předpokladu zásahu do základního práva (což v posuzovaných případech bude pravděpodobně dáno). V jejím případě však problémem nejspíše bude opět časové hledisko vyřízení ústavní stížnosti.⁷⁵ Ani tento prostředek kontroly mající potenciál účinnosti spíše v horizontu týdnů či měsíců tak nelze označit za dostatečně efektivní či včasný.

Pokud jde o kontrolu mocí zákonodárnou, na rozdíl od opatření vydávaných na základě § 5 a násl. kriz. z., u nichž existuje alespoň (byť v současné právní úpravě nedostatečně efektivní) kontrola Poslaneckou sněmovnou, v případě mimořádných opatření dle z. o. v. z. vydávaných mimo mimořádné stavy tato kontrola absentuje. Poslanecké sněmovně by tak nezbylo nic jiného, než buď změnit z. o. v. z., což by i za případného zkrácení lhůt pro projednání ve výborech na minimum vyžadovalo nemálo času, nepočítaje

⁷⁰ Toto je opřeno o znění § 69 odst. 2 z. o. v. z., jenž odvoláním proti přijatým rozhodnutím nepřiznává odkladný účinek (proti opatření obecné povahy není standardně dle § 173 odst. 2 spr. ř. možné podat žádný opravný prostředek). Dále § 94 odst. 4 umožňuje mimo jiné v řízení dle § 82 odst. 2 písm. l) z. o. v. z. vydat rozhodnutí již jako první úkon v řízení a § 80 odst. 1 písm. c) z. o. v. z. uvádí MZdr jako odvolací orgán krajských hygienických stanic. Zároveň však § 94a odst. 2 z. o. v. z. označuje opatření přijatá MZdr dle § 80 odst. 1 písm. g) z. o. v. z., nebo krajské hygienické stanice na základě § 82 odst. 2 písm. l) z. o. v. z. za opatření obecné povahy, týkají-li se obecně vymezeného okruhu adresátů. MZdr proto pravděpodobně smí opatření dle § 69 odst. 1 z. o. v. z. přijímat pouze jako opatření obecné povahy, krajské hygienické stanici svěřeno správní uvážení volby mezi správním aktem či opatřením obecné povahy.

⁷¹ Konkrétní v předmětu, abstraktní v adresátech. HENDRYCH, D. Opatření obecné povahy. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 126.

⁷² Ust. § 94a odst. 2 z. o. v. z. přitom vylučuje aplikaci procesu dle § 172 an. spr. ř.

⁷³ Viz § 80 odst. 1 písm. b) z. o. v. z. ve spojení s § 178 odst. 1 spr. ř.

⁷⁴ V teoretické rovině existuje možnost přezkumu aktů MZdr ze strany ministra zdravotnictví, což ovšem bude významné pouze, bude-li opatření dle § 69 odst. 1 z. o. v. z. vydávat jiný činitel MZdr než samotný ministr zdravotnictví (v úvahu připadá kupř. hlavní hygienik), načež ministr by byl vůči němu v pozici nadřízeného orgánu na základě § 178 odst. 2 spr. ř. Jelikož všechna aktuální opatření MZdr byla vydána přímo ministrem zdravotnictví, je tato úvaha čistě akademická.

⁷⁵ Z důvodu obecné subsidiarity ústavní stížnosti dle § 75 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu se ústavní stížnosti nebudou autoři více věnovat.

možné obstrukce ze strany Senátu nebo prezidenta republiky, nebo vyjádřit nedůvěru vládě dle čl. 72 Ústavy. Vyjádření nedůvěry by v mimořádné situaci představovalo nejspíše menší „střelbu do vlastních řad“ a je otázkou, zda by prezident republiky neodložil postup dle čl. 68 odst. 4 Ústavy až po pominutí mimořádné situace. Efektivita kontroly proto pokulhává i v tomto případě.

Z tohoto důvodu lze uzavřít, že institut mimořádných opatření dle § 69 odst. 1 z. o. v. z. je z hlediska začlenění do rámce mimořádného vládnutí i stanovení možností přezkumu přijatých opatření zcela nekonceptní.

4.2 Časová neohraničenost

Specifikem mimořádných opatření dle z. o. v. z. je, že se z hlediska intenzity (tj. míry, v jaké jsou dotčena základní práva) a šíře (tj. územní a personální působnosti těchto opatření) zásahu do základních práv mohou dostat, jak se stalo právě během epidemie koronaviru, až na úroveň opatření přijímaných v nouzovém stavu.⁷⁶ Pro nouzový stav však právě z důvodu rizika příliš intenzivního a širokého zásahu do základních práv platí časová omezenost na nejvýše 30 dnů s tím, že jeho další prodloužení již podléhá předchozímu souhlasu Poslanecké sněmovny.⁷⁷ Ingerence a kontrola prostřednictvím zákonodárné moci je jistě žádoucí, neboť v nouzovém stavu může docházet k takovému omezování základních práv, pro něž Listina vyžaduje formu zákona,⁷⁸ a také proto, že tato opatření mohou být potenciálně zneužita, ať už k potlačení opozice, či dokonce k ohrožení fungování demokratického právního státu. Pokud tedy v případě z. o. v. z. existují naprosto srovnatelná rizika zásahu do základních práv a fungování ústavního systému jako v případě nouzového stavu, jeví se časová neohraničenost těchto opatření stejně jako absence ingerence zákonodárné moci při potřebě jejich prodloužení nad určitý časový úsek jako ústavně problematická a potenciálně zneužitelná.

4.3 Obcházení požadavku striktní zákonnosti

Jak bylo uvedeno v první kapitole, požadavek striktní zákonnosti vylučuje, aby omezování základních práv bylo založeno pouze na širokém zákonném zmocnění, a naopak vyžaduje vzhledem k závažnosti zásahu a požadavkům Listiny dostatečně určité zákonné ustanovení, což specificky § 69 odst. 1 písm. i), umožňující příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví přikázat nebo naopak zakázat takřka cokoli, nesplňuje.

Pokud český ústavodárce trvá na striktním dodržení požadavku zákonnosti při omezování základních práv i v případě vyhlášení mimořádného stavu (byť právě v takové situaci je to poměrně nešťastné, viz první kapitolu), pak je nutné dle argumentu *a maiori ad minus* tím spíše trvat na dodržení tohoto požadavku za normálních okolností (tedy bez vyhlášení mimořádného stavu). Dosáhnout vyšší efektivity rozhodování skrze ustoupení od požadavku striktní zákonnosti tak není bez vyhlášení mimořádného stavu možné. V tomto ohledu bude díkce § 69 odst. 1 písm. i) z. o. v. o. dle současné úpravy vzhledem

⁷⁶ Zejména protože § 69 z. o. v. z. umožňuje ve svém odst. 1 písm. i) příslušnému orgánu vydat opatření s takřka jakýmkoliv myslitelným obsahem, viz dále.

⁷⁷ Čl. 6 odst. 2 ú. z. b.

⁷⁸ Čl. 4 odst. 2 Listiny.

k obcházení požadavku zákonnosti ústavně značně problematická,⁷⁹ a to také proto, že právě pro obcházení tohoto požadavku vykazuje na straně jedné vysokou míru zneužitelnosti (neboť, přestože ústavně značně problematičtě, tento paragraf umožňuje velmi efektivní rozhodování) a na straně druhé zcela nedostatečnou míru efektivní kontroly (viz výše v této kapitole), která toto zneužívání umožňuje, protože v žádném případě není schopna včas zasáhnout proti porušení jakékoliv ze sedmi uvedených podmínek přípustnosti mimořádného vládnutí.⁸⁰

Závěr

V tomto článku se pokusili autoři odpovědět na čtyři na sebe navazující otázky týkající se možnosti a problémů právní úpravy mimořádného vládnutí v České republice. Nejprve se zabývali otázkou ústavní problematičnosti mimořádného vládnutí bez předchozího vyhlášení mimořádného stavu dle ú. z. b. a došli k závěru, že vydávání mimořádných opatření bez vyhlášení ústavodárcem zakotveného mimořádného stavu (tak, jak k tomu bylo právě v případě mimořádných opatření dle z. o. v. z. předtím, než byl v kontextu koronavirové epidemie vyhlášen nouzový stav), je v zásadě nepřípustné. Z tohoto závěru však existují výjimky, a to v situacích, kdy mimořádné opatření splní sedm v první kapitole tohoto článku uvedených podmínek.

Druhá otázka, kterou se autoři zabývali, se soustředila na rozdíly mezi mimořádným vládnutím v rámci mimořádných stavů dle ú. z. b. a mimořádným vládnutím bez jejich vyhlášení, avšak za splnění zmíněných sedmi podmínek zajišťujících přípustnost takového mimořádného vládnutí. Autoři v odpovědi dospěli k závěru, že za současného stavu právní úpravy mimořádných stavů v Ústavě a ú. z. b. mezi těmito dvěma způsoby mimořádného vládnutí v České republice neexistuje významný rozdíl.

To zavedlo autory k třetí otázce. Pakliže mezi vládnutím v rámci mimořádných stavů a mimo ně neexistuje žádný rozdíl, je potřeba se zeptat, proč vlastně mimořádné stavy v českém ústavním právu existují, respektive zdali v jejich úpravě neexistují významné nedostatky, které činí jejich existenci v aktuální podobě zbytečnou. Na tuto otázku autoři odpovídají ve dvou rovinách. V té první ukazují na nedostatky z hlediska efektivity vyhlášení mimořádných stavů, jakož i mimořádného vládnutí v jejich rámci. Zejména zdůrazňují problém nemožnosti ustoupit v mimořádných stavech od požadavku striktní zákonnosti běžně požadované čl. 4 Listiny, což činí rozhodování v mimořádných stavech, které by se potenciálně mohlo dotknout základních práv (což je zásadní část tohoto rozhodování), příliš těžkopádným a neefektivním. V rámci druhé roviny autoři kladou důraz na absenci efektivních kontrolních mechanismů mimořádného vládnutí a rozhodování, což způsobuje zásadní riziko exekutivní libovůle a zneužívání mimořádně silného postavení výkonné moci, a tedy potenciálně ohrožení základních práv, jakož i struktury a fungování ústavního systému.

⁷⁹ Na základě tohoto zmocnění byla přijata všechna aktuální opatření MZdr (č. j. MZDR 10666/2020-1/MIN/KAN; MZDR 10676/2020-1/MIN/KAN; MZDR 10653/2020-1/MIN/KAN; MZDR 10519/2020-1/MIN/KAN; MZDR 10386/2020-1/MIN/KAN; MZDR 10381/2020-1/MIN/KAN; MZDR 5503/2020-12/PRO), byť by u některých zmíněných opatření bylo možné uvažovat nad aplikací konkrétnější normy (zejména § 69 odst. 1 písm. b) z. o. v. z.).

⁸⁰ Lze si například vcelku realisticky představit situaci, v níž ministr zdravotnictví zneužije toto ustanovení k zákazu plánovaných protivládních demonstrací s odkazem na právě probíhající chřipkovou sezónu s tím, že soudní zásah rušící toto mimořádné opatření MZdr nikdy nemůže přijít včas na to, aby se předešlo jednoznačné újmě na ústavně chráněných politických právech.

Konečně poslední, čtvrtá otázka se zabývala konkrétními problémy právní úpravy mimořádných opatření v z. o. v. z. Mezi nimi autoři vyzdvihli zaprvé problém absence efektivní kontroly těchto opatření, zadruhé rizika spojená s jejich časovou neohraničeností, respektive neurčitostí, a konečně zatřetí přílišnou nekonkrétností § 69 odst. 1 písm. i) z. o. v. z. obcházející požadavek striktní zákonnosti plynoucí z ustanovení čl. 4 Listiny. To autory dovedlo k závěru, že právní úprava mimořádného vládnutí v z. o. v. z. i aktuální aplikační praxe, byť ne zcela protiústavní, je přinejmenším ústavně značně problematická.

Za aktuální situace proto bude podnětné sledovat, jak se Poslanecká sněmovna a soudy s přijímanými opatřeními, ať už dle kriz. z., nebo dle z. o. v. z., vypořádají. Z pohledu správních soudů očekávají autoři nutnost vypořádat se s vlastní povahou vládních krizových opatření. Zároveň je tato otázka klíčová pro užití dostupných opravných prostředků, především z hlediska potenciální nepřípustnosti ústavní stížnosti dle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu pro předčasnost. Ústavní soud dále čeká k posouzení ústavnosti nynější aplikační praxe kriz. z. i z. o. v. z., zejména v případě ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) z. o. v. z. a § 5 písm. c) ve spojení s § 6 odst. 1 písm. b) kriz. z.

Závěrem by autoři rádi zdůraznili, že cílem tohoto článku nebylo nabídnout žádná konkrétní řešení *de lege ferenda*, nýbrž upozornit na problémy, jež lze v aktuální právní úpravě mimořádného vládnutí v České republice pozorovat, a podnítit k tomuto aktuálnímu tématu širší odbornou diskusi.

Constitutionality of Emergency Measures under the Public Health Protection Act

Jakub Dienstbier – Viktor Derka – Filip Horák

Abstract: The inability of the public authorities to effectively confront all emergency situations and the exposure of citizens to potentially arbitrary actions of the uncontrolled emergency government are not only two unacceptable extremes, but also two nightmares of every constitutionalist. This article answers four consecutive research questions concerning the problems of the regulation regarding emergency government, which tend to move the Czech legal system away from an ideal compromise rather towards any of the aforementioned extremes. The authors offer four important conclusions: (a) in principle, it is not possible to construct models of emergency government outside the constitutional framework unless it fulfills seven additional requirements; (b) in the light of these seven requirements, there is not a difference between constitutionally anchored states of emergency on the one hand, and the statutory emergency government outside the constitutional states of emergency on the other; (c) the current constitutional regulation of the states of emergency is problematic regarding both, the efficiency of the emergency decision making, and the lack of control mechanisms, making these states of emergency rather useless; (d) irrespective of the issues of the current constitutional emergency regulation, the provision of the Public Health Protection Act enabling the enactment of emergency measures is both, constitutionally problematic, and potentially abusable.

Key words: emergency government, states of emergency, emergency powers, constitutionality, Constitutional Act on the Security of the Czech Republic, Public Health Protection Act