Vážené čtenářky a vážení čtenáři,

v letním dvojčísle časopisu Správní právo Vám v úvodu přinášíme tři různá pojetí zpracování bohužel stále aktuálního tématu, a to omezování práv a ukládání povinností v reakci na epidemický vývoj nemoci SARS CoV-2.

Příspěvky na toto téma nejsou jen pohledy z různých úhlů na tuto problematiku, byly také zpracovány každý v jiné fázi vývoje situace. Upřesnění naleznete v poznámkách pod čarou u jednotlivých textů. V tomto čísle najdete jak přehled opatření, která byla postupně vydávána za nouzového stavu, zamyšlení nad právními nástroji, které pro danou situaci jsou k dispozici a jejich hodnocení, tak náměty *de lege ferenda*. S ohledem na obsahové zaměření těchto příspěvků není překvapením, že nesou silný diskusní náboj.

Věříme, že toto číslo, které obsahuje i zajímavé příspěvky k jiným tématům, bude užitečnou pomůckou pro další odborné, ale i legislativní úvahy na téma možných úprav krizového zákonodárství.

Přejeme všem krásné léto a pevné zdraví

redakce

Vladimír Sládeček

Vláda a nouzový stav

1. Úvodní poznámky[1)]

K problematice postavení a činnosti vlády (a vládnutí) se z různých pohledů věnuje - pokud pomineme komentáře k Ústavě - řada studií a publikaci.[2)] Obecně lze říci, že pravomoc a působnost vlády, příp. předsedy vlády, je v Ústavě upravena toliko minimálně a v různých jejich částech.[3)] Soustředěnější (koncentrovanou) úpravu pravomoci a působnosti vlády nalezneme např. ve Slovenské republice.[4)] Ucelenější úpravu - což se již dá do jisté míry chápat - bychom marně hledali i v běžném zákonodárství. Regulace pravomoci a působnosti vlády se tak tříští do jednotlivých (osamocených) ustanovení řady zákonů.[5)] Je tomu tak ostatně zdánlivě obdobně jako při vymezení působnosti a pravomoci ministerstev a jiných správních úřadů,[6)] samotný zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev

---

1) Za cenné připomínky a podněty k článku děkuji doc. H. Hofmannové.

2) Z poslední doby srov. např. ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.): Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě. Praha: Leges, 2012. ANTOŠ, M.: Přetahovaná o složení vlády: české zkušenosti v mezinárodním srovnání. In: ŠIMÍČEK, V. (ed.): 25 let Ústavy České republiky. Praha: Leges, 2019, s. 71 an. KYSELA, J., KOKEŠ, M.: Role vlády v procesu právotvorby v České republice se zřetelem k efektivitě vládnutí. *Správní právo, 2018, č. 8, Legislativní příloha III-IV/2018*, s. XC an. KYSELA, J., WINTR, J.: Ústavní rozměr vládní krize z května 2017. *Právní rozhledy, 2017, č. 13-14*. MLSNA, P.: Vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě aneb jak posílit stabilitu ústavního systému České republiky. *Správní právo, 2012, č. 1-2, Legislativní příloha*, s. II an. SUCHÁNEK, R.: Vláda – její vývoj a problémy. In: SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V., et alii: *Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009, s. 185 an. THIELOVÁ, L.: Konstruktivní vyjádření nedůvěry v českých podmínkách. *Časopis pro právní vědu a praxi, 2013*, č. 3. VNENK, V.: Úřednické vlády a institut důvěry v ústavním systému České republiky s přihlédnutím k československé ústavní tradici. In: GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K.: (eds.) *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, a. 52 an. Obecněji k problematice (včetně historického pohledu a situaci v některých zemích) srov. SVATOŇ, J.: *Vládní orgán moderního státu*. Brno: Doplněk, 1997.

3) Srov. zejm. čl. 10b odst. 1, čl. 33 odst. 3, čl. 34 odst. 3, čl. 41 odst. 2, čl. 42 odst. 1, čl. 43 odst. 4 a 5, čl. 44 odst. 1 a 3, čl. 63 odst. 1 písm. b), čl. 63 odst. 3, čl. 66, čl. 67, čl. 76, čl. 77 a čl. 78.

4) Srov. zejména čl. 119 Ústavy Slovenské republiky. Více podrobností o vládě – než náš zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky – přináší také zákon č. 575/2001 Z.z., o organizaci činnosti vlády a organizaci ústřední státní správy.

5) Srov. např. zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon, zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Jde ovšem desítky, ne-li stovky zákonů.

6) K tomu srov. monumentální, již historické práce A. ŠRÁMKA: *Působnost ministerstev*

a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“) poskytuje jen velmi obecný, orientační přehled působnosti, avšak toliko ministerstev. Ovšem vymezení pravomoci a působnosti správních úřadů představuje kvalitativně něco trochu jiného, neboť jde o rozsáhlou až nepřehlednou oblast výkonu státní správy, nikoliv o výkon moci vládní a výkonné.

Jak naznačuje i název příspěvku, jeho úkolem není provést katalogizaci všech oblastí pravomoci a působnosti vlády, ale věnovat se jen určitému, úzce vymezenému segmentu. Nejprve se stručně zamýšlím nad obecnými východisky, resp. nástroji či formami činnosti vlády z pohledu ústavněprávního a správněprávního. V dalších částech se pak zaměřím na rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu a na její další akty vydávané v souvislosti s nouzovým stavem (označované jako krizová opatření) a posuzování povahy všech těchto opatření.[7)] S tématem do jisté míry souvisí širší, nadčasová otázka „suveréna“ (rozhodujícího orgánu státu) v běžné a mimořádné situaci.[8)]

---

a ostatních ústředních orgánů státní správy. I. díl (Působnost ČSSR). II. díl (Působnost ČSR), III. díl (Působnost SSR). Praha: Ústav státní správy, 1980.

7) Nejen nouzovým stavem ale i dalšími mimořádnými (krizovými) stavy, zejména souvisejícími s bezpečností státu, se zabývá řada různě orientovaných statí, zpravidla v tematicky zaměřených sbornících. Srov. zejména BÍLKOVÁ, V., KYSELA, J., ŠTURMA, P. (eds.): a kol.: *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016. DANČÁK, B. - ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001*. Brno: Masarykova univerzita v Brně - Mezinárodní politologický ústav, 2002. 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 an. JIRÁSEK, J. (ed.): *Bezpečnost jako ústavní hodnota. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2016*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2017. KLÍMA, K.: Ústava a demokracie v nouzových stavech a mimořádných situacích. In: BLAHOŽ, J. (ed.): *Právní politika boje proti terorismu a demokracie*: otevřená otázka. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2007. KUDRNA, J.: Ústavní zakotvení bezpečnosti České republiky z pohledu uplynulých patnácti let. In: SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. et alii: cit. dílo, s. 326 an. KUDRNA, J.: Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 2017, č 4*. KUDRNA, J. Výkon státní moci v mimořádných situacích – nedostatky současné právní úpravy a možnosti jejich řešení. In: GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.): cit. dílo, s. 62 an. PAVLÍČEK, V. a kol.: *Právo a bezpečnost státu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2002. PAVLÍČEK, V. a kol.: *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavní změn*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2004. Řadu článků k problematice (souvisejících zejména s tehdy s novou ústavní úpravou) zveřejnil *J. Vaníček* především ve Správním právu (srov. 2001, č. 5, 2002, č. 1, 2 a 3, 2003, č. 1 a 2-3). Srov. též VANÍČEK, J. a kol.: *Právní úprava krizového řízení v ČR. Vybrané problémy právní teorie a praxe*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. V učebnicích ústavního práva se problematice zřejmě nejzevrubněji věnuje J. FILIP: *Ústavní právo České republiky 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2003, s. 518 an.

8) K tomu srov. BÍLKOVÁ, V.: O strážci ústavy a podstatě práva – spor Hanse Kelsena a Carla

Také vzhledem k tomu, že role vlády při stavu ohrožení státu a válečného stavu je omezená a nikoliv dominantní, zabývám se toliko stavem nouzovým.[9] Vycházím pak zejména z mých odlišných stanovisek k usnesením Ústavního soudu, který rozhodoval o několika ústavních stížnostech proti „nouzovým" opatřením vlády a Ministerstva zdravotnictví.[10] Spornými opatřeními obecné povahy vydanými v této době Ministerstvem zdravotnictví, z nichž některá byla zrušená správním soudem,[11] se – i proto, že nebyla přijata vládou – nezabývám. Nicméně tato problematika – v návaznosti na širších souvislostí[12] – by si zasloužila samostatnou analýzu, první pokusy se již objevily.[13] V závěrečné části se pokusím spíše jen naznačit některé návrhy *de constitutione ferenda*.

2. Obecně k pravomoci a působnosti vlády

Základem zaměření činnosti každé vlády bývá zpravidla dosažení určitých cílů, konkrétní (politický) „program". Ústava již ovšem *explicite* nehovoří o „programovém prohlášení" vlády, jak to činily někdejší ústavní úpravy, požaduje se však, aby vláda s nějakou „vizí" své činnosti do 30 dnů po jmenování předstoupila před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o vyslovení důvěry (čl. 68 odst. 2).

K dalším aktivitám vlády Ústava jen obecně uvádí, že její činnost organizuje předseda vlády, který řídí její schůze, vystupuje jejím jménem a vykonává další činnosti, které jsou mu svěřeny Ústavou nebo jinými zákony. Předsedu vlády zastupují místopředsedové vlády nebo jiný pověřený člen vlády (čl. 77 Ústavy).

Další, spíše fragmentární údaje o činnosti vlády nalezneme v kompetenčním

---

Schmitta. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 2017, č. 4*. KYSELA, J.: Právo jako relativně uzavřený systém a dvojí pojetí výjimečného stavu. Předběžné ohledání schmittovského tématu. In: BÍLKOVÁ, V.: KYSELA, J., ŠTURMA, P. (eds.) a kol.: cit. dílo, s. 19 an. ONDŘEJEK, P.: Polemika o strážci ústavy v kontextu současných debat o dělbě moci. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 2017, č 4*. Jak patrně naznačují také názvy některých příspěvků, diskuse se týkala Výmarské republiky (a zejména čl. 48 její Ústavy).

9) Nezabývám se tudíž ani čl. 43 Ústavy, který je ostatně poměrně bohatě komentován. Přehled literatury srov. např. SYLLOVÁ, J. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J.*: Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 440.

10) Jde o usnesení sp. zn., Pl. ÚS 8/20, Pl. ÚS 7/20, Pl. ÚS 10/20, Pl. ÚS 13/20, Pl. ÚS 15/20 a Pl. ÚS 11/20. Pro poměrnou hojnost odlišných stanovisek a různorodé názory a přístupy v nich obsažené, je reflektuji jen omezeně (selektivně). Pro úplnost je třeba uvést, že o dalších návrzích, vztahujících se k nouzovému stavu, řízení u Ústavního soudu probíhá, příp. již bylo ukončeno rozhodnutím.

11) Srov. např. sp. zn. 14 A 41/2020. Proti tomuto rozhodnutí však byla podána kasační stížnost.

12) K tomu srov. např. HEJČ, D., BAHÝĽOVÁ, L.: *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017 STAŠA, J.: Nad významy termínu „opatření" v předpisech správního práva. *Právní rozhledy, 2017, č. 22*.

13) DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník, 2020, č. 5*. HEJČ, D.: Nezákonnost mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví k onemocnění COVID-19 podle MS v Praze: Když obsah překračuje formu. *Soudní rozhledy, 2020, č. 6*.

zákoně. Stanoví, že vláda řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů. Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády plní Úřad vlády, v jehož čele stojí vedoucí, jmenovaný vládou (§ 28). Tomu „zrcadlově" odpovídá povinnost uvedených správních úřadů se řídit „ve veškeré své činnosti" mj. usneseními vlády (§ 21). Vláda může jako poradní orgán zřídit Legislativní radu, v jejímž čele stojí člen vlády, a rovněž Radu hospodářské a sociální dohody, v jejímž čele stojí předseda vlády (§ 28a).

Vláda má územní kompetenci celostátní, je orgánem se všeobecnou věcnou působností, Ústava – na rozdíl od předchozích ústavních úprav[14] – její kompetenci ani příkladmo či obecněji nevymezuje. Pouze se stanoví, že vláda je vrcholným orgánem výkonné moci (čl. 67 odst. 1 Ústavy) a její složení (čl. 67 odst. 2 Ústavy). Dále lze dovodit, že vláda rozhoduje ve sboru o všech otázkách, pokud to zákonem není výslovně svěřeno předsedovi vlády (čl. 76 odst. 1 a čl. 77 odst. 1 Ústavy). Rozhodnutí má formu usnesení vlády, k jehož přijetí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů (čl. 76 odst. 2 Ústavy).

Pro účely příspěvku toto zcela základní vymezení postavení a činnosti vlády prozatím stačí. Podrobnější rozbor uvedených i dalších ustanovení Ústavy, které se týkají vlády podávají komentáře k Ústavě.[15]

Vzhledem k tomu, že vláda jako kolektivní orgán může rozhodovat pouze ve sboru, prakticky jediný způsob uskutečňování jejího oprávnění řídit veřejnou správu spočívá právě v přijímání usnesení vlády. Jednotlivá usnesení mohou mít různý význam a právní důsledky[16] právě proto, že jde o jediný prostředek, jak vláda může projevit svou vůli jak vůči „podřízené" výkonné moci, tak navenek. Vlastní usnesení je zpravidla stručné, většinou se schvaluje nějaký dokument (materiál) či akt připojený v příloze. Obecně lze říci, že samotné usnesení nemá a nemůže mít obecně závazné účinky (jako kupř. právní předpis), jde o akt interního charakteru, závazný jen pro podřízené subjekty,[17] pokud se ovšem usnesením vlády neschvaluje návrh právního předpisu obsažený v příloze, tj. nařízení vlády. Může se tak jednat např. o usnesení vlády, kterým se schvaluje:

1. vydání nařízení vlády,
2. vydání interního normativního aktu vlády,[18]

---

[14] Například v úst. zákoně č. 143/1968 Sb., o československé federaci, se stanovilo, že vláda zajišťuje plnění úkolů republiky v oblasti obrany, upevňování bezpečnosti země, rozvíjení mírové zahraniční politiky, v oblasti hospodářské výstavby a v dalších oblastech (čl. 76). Šlo nicméně o ústavu spolkového státu.

[15] Srov. např. RYCHETSKÝ, P., JAGER, P. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 675 an.. MIKULE, V., SUCHÁNEK, R. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J.: cit. dílo, s. 665 an.

[16] Proto by v našich poměrech bylo problematické ustanovení § 1aa zmíněného slovenského zákona č. 575/2001 Z.z., kde se stanoví, že usnesení vlády nepodléhá soudnímu přezkumu.

[17] Srov. též usnesení sp. zn. I. ÚS 482/97 (k právnímu charakteru usnesení vlády).

[18] Srov. např. Legislativní pravidla vlády (usnesení vlády ze dne 19. 3. 1998, č. 188, ve znění

3. individuální právní akt, tj. např. jmenování do funkce nebo odvolání z funkce,[19)]

4. vládní návrh zákona, kterým vláda využívá práva zákonodárné iniciativy (čl. 41 odst. 2 Ústavy),

5. vyjádření vlády k návrhu zákona, který sama nepředložila Parlamentu (čl. 44 odst. 1 Ústavy),

6. program vlády nebo žádost o vyslovení důvěry.

Z hlediska externích právních účinků je patrně nejdůležitější – jak naznačeno – schválení usnesení o vydání nařízení vlády. Nařízení vlády se vydává k provedení zákona a v jeho mezích (čl. 78 Ústavy), tj. *secundum et intra legem*. Jde o odvozený, podzákonný právní předpis, obecně závazné pravidlo chování, pramen českého práva, k jehož vydání není třeba speciálního zmocnění v zákoně, neboť zmocnění obsahuje již samotná Ústava.

3. K vyhlášení nouzového stavu

Přestože výše uvedený výčet je toliko demonstrativní, nesmí se zapomínat na existenci zvláštního ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., dále jen „úst. zákon o bezpečnosti"), jenž upravuje některé krizové stavy, neboť samotná Ústava s výjimkou vyhlášení válečného stavu tuto problematiku neupravuje.[20)] Zřejmě v této otázce nebyl dosažen většinový kompromis.[21)] Lze přitakat, že mimořádné stavy znamenají (obecně) pro vládu (ale v některých státech i pro hlavu státu) „hvězdnou hodinu",[22)] neboť její postavení, resp. pravomoci nezvykle nabývají na síle. Tento ústavní zákon upravuje možnost vlády vydat

---

pozdějších změn) nebo Jednací řád vlády (usnesení vlády ze dne 16. září 1998, č. 610, ve znění pozdějších změn). Zajímavým se může zdát, že - na rozdíl například od Poslanecké sněmovny a Senátu - tato problematika není upravena zákonem, ale předpisem vnitřním.

19) Např. vláda jmenuje členy Rady Energetického regulačního úřadu a jejího předsedu (§ 17b odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon), hlavního hygienika České republiky (§ 80 odst. 8 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví), ředitele Bezpečnostní informační služby (§ 4 odst. 2 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky).

20) Není úplně od věci připomenout i alternativní návrhy ústavy, které tyto otázky neopominuly, i vládní návrh zásad ústavního zákona o obraně České republiky z roku 1994 (tisk č. 1313, netýkal se ovšem nouzového stavu). K tomu srov. KUDRNA, J.: Ústavní zakotvení bezpečnosti české republiky z pohledu uplynulých patnácti let. In: SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. et alii, cit. dílo, s. 337 an. Spíše jako historickou zajímavost lze uvést, že Federálnímu shromáždění byl již v r. 1991 vládou předložen návrh ústavního zákona o stavu ohrožení státu (tisk č. 439), který nebyl přijat (taktéž nicméně nešlo o nouzový stav).

21) Srov. KALVODA, J.: K okolnostem přípravy Ústavy ČR a třem příběhům jejího života. In: KYSELA, J. (uspoř.): *Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy.* Eurolex Bohemia. Praha 2003, s. 55.

22) KUDRNA, J.: dílo v pozn. 20, s. 340.

rozhodnutí o nouzovém stavu (čl. 5 a 6), které se zveřejňuje v hromadných sdělovacích prostředcích, vyhlašuje se stejně jako zákon, tj. ve Sbírce zákonů a nabývá účinnosti okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví (čl. 12).[23)]

Jak vyplývá z výše uvedeného, i o těchto rozhodnutích vydává vláda usnesení. Jelikož úst. zákon o bezpečnosti nestanoví jinak, i zde platí zachování stejné většiny hlasů (všech) členů vlády jako u ostatních usnesení. Nabízí se otázka, jaký charakter má dané mimořádné rozhodnutí vlády.

Nepochybně je třeba souhlasit s většinovým názorem pléna Ústavního soudu obsaženým již v usneseních sp. zn. Pl. ÚS 8/20 a Pl. ÚS 7/20, že rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu má charakter mimořádného, specifického ústavního aktu, vydaného za situace, kdy existuje nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožuje životy a zdraví. K tomu lze však přičinit pár poznámek.

Jelikož jde o specifický ústavní akt vydaný za mimořádné situace na základě úst. zákona o bezpečnosti, patrně si není nutné klást otázku, zda jde obsahově o individuální rozhodnutí či o akt zahrnující obecně závazná pravidla nebo o jiný akt,[24)] například opatření obecné povahy[25)] (k tomu srov. ještě dále, sub 5.). *R. Suchánek* se domnívá, že Ústavní soud měl při posuzování rozhodnutí o nouzovém stavu přihlédnout k některým předchozím rozhodnutím Ústavního soudu. Například když shledal smíšenou povahu (normativního aktu i aktu aplikace) v rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb (sp. zn. Pl. ÚS 27/09)[26)] nebo při hodnocení rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii (sp. zn. Pl. ÚS 4/13).[27)]

Nicméně, i když to možná *prima facie* tak nepůsobí, je nepochybné, že rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu má normativní účinky, neboť aktivizuje hypotézy norem obsažených v některých zákonech,[28)] má přímé účinky na postavení fyzických či právnických osob.[29)] Specifičnost takových

---

[23)] K projednávání návrhu úst. zákona o bezpečnosti i novely č. 330/2000 Sb., srov. KUDRNA, J.: dílo v pozn. 20, s. 342 an. K „sondáži" nové úpravy v r. 2018 – ovšem týkající se toliko doby válečného stavu a stavu ohrožení státu – srov. KYSELA, J., KOKEŠ, M., cit. dílo, s. XCV.

[24)] K tomu srov. též . MAREŠ, M., NOVÁK, D.: *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 53.

[25)] Což výslovně odmítá také P. UHL In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol.: *cit. dílo, s. 1155. Uvádí též, že nejde o zákon nebo jiný právní předpis (tamtéž, s. 1154).*

[26)] Mimochodem, jde o hojně kritizovaný nález o protiústavnosti ústavního zákona. Lit. k tomu srov. např. SLÁDEČEK, V.: Ústavní soud. In: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky.* Praha: Leges, 2015, s. 990 an.

[27)] Srov. bod 7. jeho separátního vota k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

[28)] Srov. např. § 6 odst. 9 písm. o) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, § 247, § 312c odst. 2, § 372 a § 384 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, § 1 odst. 3 písm. f) zákona č. 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě a řadu ustanovení zákona č. 240/2000 Sb., krizový zákon.

[29)] Srov. též bod 3. separátního vota *R. Suchánka* k usnesení sp. zn. Pl.ÚS 8/20 a bod 4. separátního vota *M. Tomkové* k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

ústavních aktů spočívá v tom, že nejsou přezkoumatelné v ústavním, natož ve správním soudnictví, což potvrzuje i odborná literatura.[30)] Je pak třeba zdůraznit, že Ústavní soud nemá Ústavou ani zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu") stanovenu pravomoc taková rozhodnutí vlády přezkoumávat. Je zjevné, že ústavodárce při přijímání úst. zákona o bezpečnosti nepovažoval za potřebné doplnit Ústavu. Otázkou ovšem je, zda to nebyl přístup chybný.

Akty o vyhlášení nouzového stavu – jako ústavní akty – je však oprávněna přezkoumat Poslanecká sněmovna (jde nejen o politickou, ale i právní kontrolu činnosti vlády v mimořádné situaci), která je může i zrušit. Může se tedy zdát, že existuje relevantní parlamentní kontrola, zvláště pokud jde o eventuální omezení ústavně garantovaných práv (k tomu srov. dále, sub 6.). V případě nouzového stavu jako zcela výjimečné situace je tak na vládu delegována v podstatě (svým způsobem) pravomoc zákonodárce, avšak podléhající kontrole komorou parlamentu. Podle mého mínění nelze ustanovení čl. 5 odst. 1 úst. zákona o bezpečnosti považovat za jakési „zmocnění" k vydání nařízení či vymezení prostoru pro vydání nařízení,[31)] a to tím spíše, že vláda podle čl. 78 Ústavy zmocnění nepotřebuje.[32)] Je si třeba totiž uvědomit, že ve vztahu k „obecné" regulaci v Ústavě má úst. zákon o bezpečnosti postavení úpravy speciální, použitelné toliko za mimořádného stavu. Jde tedy o specifickou, mimořádnou situaci, kdy běžný ústavní režim obsažený v Ústavě nelze aplikovat.

4. K vyhlášení krizových opatření

Především nemohu akceptovat závěr, že vláda v dané věci vystupuje v režimu krizového zákona *„a jedná jako orgán krizového řízení (…) což znamená, že je jako orgán veřejné správy oprávněna vydávat rozhodnutí o krizových opatřeních"*.[33)] Je nutno zdůraznit, že vláda není orgánem veřejné správy, resp. správním úřadem, ale vrcholným orgánem výkonné moci (k tomu srov. též sub 5.). Mám proto za to, že tento akt vlády není přijímán podle příslušného písmene § 5 nebo (a) § 6 zákona č. 240/2000 Sb., krizový zákon (dále jen „krizový zákon"), ale přímo na základě čl. 6 odst. 1 úst. zákona o bezpečnosti. Krizový zákon stanoví v § 5 i 6 jen „podrobnosti".[34)] Proto takový akt také podléhá

[30)] Srov. UHL, P. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P., a kol., cit. dílo, s. 1154 an. MAREŠ, M., NOVÁK, D., cit. dílo, s. 53 an., s. 155. Obecně k roli soudů v krizových stavech srov. ONDŘEJKOVÁ, J.: *Pravomoci soudů v otázkách rozhodování o výjimečných stavech*. In: BÍLKOVÁ, V., KYSELA, J., ŠTURMA, P. (eds.) a kol., cit. dílo, s. 55 an.

[31)] K tomu srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 45/2000.

[32)] Ponecháváme stranou obvyklou legislativní praxi, kdy zákon „zmocnění" pro vládu („pro pořádek") obsahuje.

[33)] Srov. bod 21. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 7/20, resp. bod 43 usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

[34)] Krizový zákon však není jediným zákonem, který upravuje krizové situace. Srov. též např. zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému.

přezkumu Poslaneckou sněmovnou, stejně jako samotné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu.

Je si třeba totiž povšimnout, že čl. 6 odst. 1 úst. zákona o bezpečnosti stanoví, že vláda „musí" (současně) vymezit: 1. která práva (a to jen ta, která jsou stanovena ve zvláštním zákoně) a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina") omezují, 2. které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Tuto tak trochu skrytou, ale zdánlivou nuanci systematicky respektuje krizový zákon, jenž v § 5 vypočítává, která práva lze (na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu) omezit a v § 6 stanoví možnosti uložení (zvláštních, výjimečných) povinností i jejich rozsah. Jistý zmatek, respektive zdánlivou odlišnost opatření podle § 5 a 6 krizového zákona vyvolávají dvě skutečnosti. V § 5 krizového zákona se na konci návětí objevuje poznámka č. 8, která odkazuje na čl. 6 úst. zákona o bezpečnosti, což má zřejmě potvrzovat návaznost na cit. ustanovení úst. zákona o bezpečnosti. V § 6 krizového zákona obdobný odkaz chybí a navíc se v § 8 redundantně mluví o způsobu vyhlášení opatření podle § 6, neboť to již plyne z čl. 12 úst. zákona o bezpečnosti.

Na první pohled tedy úprava působí jako by šlo o dvě – odlišné – formy opatření, což ovšem neodpovídá dikci čl. 6 odst. 1 úst. zákona o bezpečnosti. Především je irelevantní, zda právní předpis obsahuje odkaz, resp. poznámku pod čarou, neboť ta má toliko informativní (orientační, pomocný) a nikoliv normativní (zavazující) význam.[35)] V podstatě je tedy taková poznámka nadbytečná a jestliže je u jednoho ustanovení uvedena a u druhého nikoliv, nemá to žádný právní význam. A ustanovení o vyhlašování (§ 8 krizového zákona) můžeme považovat za spíše zavádějící, když toliko doslova opakuje čl. 12 úst. zákona o bezpečnosti.

Lze tedy dovodit, že krizová opatření omezující základní práva i krizová opatření ukládající povinnosti, mají stejnou právní povahu i účinky. Ostatně obsahově jednotlivé akty vlády mohou být v tomto směru smíšené – a spíše většina takový charakter skutečně má – , neboť zahrnou jak omezení práv, tak uložení povinností.

Podle mého názoru jde – stejně jako u rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu – o mimořádný, specifický ústavní akt vydaný za situace, kdy existuje nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožuje životy a zdraví. Opět proto v podstatě platí, co bylo uvedeno výše (sub 3.). Ani v tomto případě není tedy akt vlády přezkoumatelný v ústavním, natož ve správním soudnictví, oprávněním přezkumu disponuje toliko Poslanecká sněmovna. Obsahově jde o jakýsi specifický ústavní akt, který – jak upozorňuje *J. Filip – podle krizového zákona představuje „organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace*

[35)] K tomu srov. nález sp. zn. II. ÚS 485/98 a I.ÚS 22/99. Srov. též FILIP, J.: Poznámky pod čarou jako problém legislativy a judikatury. *Právní zpravodaj, 1999, č. 0.*

a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob" [§ 2 písm. c)].[36)]

Jestliže úst. zákon o bezpečnosti stanoví, že „současně" s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají, nutně to neznamená, že obojí musí být obsaženo v jednom aktu. Tak se to kupř. stalo v případě nouzových stavů vyhlášených v minulosti.[37)] Naopak se zdá vhodnější (operativnější), pokud vláda omezení základních práv a uložení zvláštních povinností provede jiným (samostatným) aktem. V průběhu nouzového stavu totiž může docházet – s ohledem na změny intenzity krizového stavu – k modifikaci omezení práv a ukládání povinností. Vláda tak může opět samostatným aktem – jen s odkazem na vyhlášený (trvající) nouzový stav – pozměnit rozsah omezení a uložených povinností, a to jak ve směru určitého uvolnění, tak (potřebného) zpřísnění.[38)] A praxe potvrdila, že vláda takto postupovala. Jinou otázkou se ovšem jeví, zda je přijatelné, aby vláda měnila rozsah omezení a ukládané povinnosti velice často (zpočátku denně) a někdy ve značném rozsahu a/nebo ve více aktech,[39)] aniž to adekvátně zveřejní,[40)] o absenci (alespoň stručného) odůvodnění ani nemluvě.

Problematickým se jeví i samo zveřejňování (kromě formální publikace ve Sbírce zákonů) jak samotného nouzového stavu, tak přijatých krizových opatření, jak se ostatně konstatuje i v dotčených rozhodnutích.[41)] I přes naléhavost, resp. časový tlak, se (neúplná) prezentace obsahu těchto aktů na tiskových konferencích, byť přenášených veřejnoprávní televizí, a vyvěšení na webové stránce vlády, nezdá zcela adekvátním. Zveřejnění prostřednictvím dálkového přístupu současná úprava sice nezná, podpůrně lze jistě použít, ale nikoliv jako jediný způsob (úplné) neformální publikace, sledující seznámení široké veřejnosti s aktem vlády.[42)] Nepovažuji to tedy za dostačující, navíc postup zveřejnění ani neodpovídá dikci úst. zákona o bezpečnosti. Zdá se být proto žádoucím, aby vyhlášení nouzového stavu

---

[36)] Podrobnosti srov. body 23. an. jeho separátního vota k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, resp. body 6. an. k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 7/20.

[37)] Srov. např. rozhodnutí předsedy vlády vyhlášené pod č. 373/2002 Sb., a 374/2002 Sb., rozhodnutí vlády vyhlášené pod č. 121/2006 Sb., rozhodnutí vlády vyhlášené pod č. 11/2007 Sb. a rozhodnutí vlády, vyhlášené pod č. 140/2013 Sb.

[38)] Jiný názor srov. UHL, P. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P., a kol., cit. dílo, s. 1153.

[39)] Například již samotné vyhlášení nouzového stavu dne 12. 3. 2020 doprovázelo přijetí čtyř krizových opatření. Intenzita vydávání krizových opatření byla vysoká i v následujících dne (v závorce počet krizových opatření): 13. 3. 2020 (5), 14. 3. 2020 (1), 15. 3. 2020 (6), 16. 3. 2020 (4), 17. 3. 2020 (1), 18. 3. (3), 19. 3. 2020 (4), 23. 3. 2020 (7) apod. V tom se nemůže orientovat ani erudovaný právník.

[40)] K tomu srov. též bod 31. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

[41)] Srov. např. bod 31. sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

[42)] V době přijímání úst. zákona o bezpečnosti i krizového zákona nebyl internet tak široce přístupný jako nyní, ale stále k němu nemusí mít přístup každý. Snad také proto - i vzhledem k mimořádnosti situace – tento způsob zveřejnění v zákoně chybí.

i jednotlivých krizových opatření bylo provedeno také publikací ve významném denním tisku,[43] což by nepochybně lépe odpovídalo „zveřejnění v hromadných sdělovacích prostředcích".[44]

Z výše uvedeného je zřejmé, že nemohu přijmout závěr, že *„krizové opatření vlády má materiálně povahu jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm b) Ústavy nebo ustanovení § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu"*.[45] Nedovedu si totiž mj. představit, že by – byť specifickým (*sui generis*) – podzákonným předpisem mohla být omezena základní práva. A tudíž by například obecný soud v krizové situaci postupoval podle čl. 95 odst. 1 Ústavy a jiný (podzákonný) předpis by mohl neaplikovat.[46] Nicméně, soulad se kterým zákonem by posuzoval a který zákon by namísto daného jiného právního předpisu použil? V úvahu by zřejmě přicházel krizový zákon. Nicméně proč by kupříkladu skupina poslanců podávala návrh na zrušení aktu vlády Ústavnímu soudu, když Poslanecká sněmovna může (podle mého názoru) krizové opatření vlády třeba jen částečně (operativně) zrušit.

Určitý posun v posuzování povahy krizových opatření vlády, který byl patrně ovlivněn i některými separátními voty k „pilotnímu" usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, přineslo usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/20. Plénum Ústavního soudu většinově konstatovalo, že *„napadená rozhodnutí vlády měla povahu právního předpisu* sui generis*, Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu na jejich zrušení,*

---

[43] Výslovně to ostatně umožňuje § 6 zákona č. 46/2000 Sb., tiskový zákon.

[44] Nemyslím si ovšem, že by oznámení o vyhlášení nouzového stavu nutně „mohlo viset na každém nároží", jak snad s nadsázkou uvedl ve věci Pl. ÚS 8/20 soudce zpravodaj *J. Jirsa* (Právo 29. 4. 2020). Srov. též bod 8. a 11. separátního vota *J. Filipa* k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 a dále JIRÁSEK, J.: Vyhlašování mimořádných stavů. In: PAVLÍČEK, V. a kol. 2004, cit. dílo, s. 84.

[45] Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (bod 23.). Obdobně srov. sp. zn. Pl. ÚS 13/20 (bod 17) a Pl. ÚS 15/20 (bod 12.). Takovému závěru – ale jen do určité míry – by odpovídal i neměnný názor *J. Vaníčka*, že tyto akty by měly mít formu nařízení vlády. Srov. VANÍČEK, J.: *Ústavný zákon o bezpečnosti státu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu a ústavní zákon o bezpečnosti ČR*. In: PAVLÍČEK, V. a kol., 2002, cit. dílo s. 46. VANÍČEK, J., VODEHNAL, O.: Krizový zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 48 an. Nejstarší komentář k úst. zákonu o bezpečnosti obdobné otázky neřešil, zřejmě i proto, že tehdy ještě neexistoval krizový zákon (srov. PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústava a ústavní řád ČR. Komentář, 2. díl. Práva a svobody.* 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha: Linde, 1999, s. 386 an.)

[46] Trefně k tomu *J. Filip* uvádí : „Zcela zásadní dopad by proto měl doslovný výklad zpočátku Ústavním soudem používaného pojmu „jiný právní předpis" v případě obecných soudů. Znamenalo by to nepřijatelný závěr, že rozhodování obecných soudů na základě krizového zákona by mohlo mít jiný dopad v každém okrese, neboť jako jiný právní předpis by si každý okresní soud nebo krajský soud v správním soudnictví mohl „zákonnost" krizového opatření vlády podle čl. 95 odst. 1 Ústavy posoudit sám, aniž by se musel obracet na Ústavní soud podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Mohlo by tak existovat teoreticky více jak 80 podob nouzového stavu (jejich právního pojetí a důsledků pro jednotlivce). Konečně náznak problému jsme mohli nedávno vidět u Městského soudu v Praze." (bod 8. separátního vota k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/20).

avšak pouze v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu" (bod 22.). Ústavní soud tak výslovně neuvádí, o jakou formu právního předpisu, resp. jakému druhu právního předpisu se akt vlády blíží, byť lze dovodit, že zřejmě uvažuje o právním předpisu adekvátním (z hlediska právní síly) běžnému zákonu. Nicméně ani s tímto – ne zcela zřetelným přístupem nelze bez výhrady souhlasit.

Jestliže by se ovšem mělo nutně usilovat o vtěsnání rozhodnutí vlády o krizovém opatření do množiny právních předpisů, materiálně by skutečně šlo uvažovat toliko o aktu obdobném (z hlediska právní síly) zákonu, a nikoliv o podzákonném právním předpisu.[47)] Úst. zákon o bezpečnosti totiž na vládu – jako operativní exekutivní orgán výkonné moci – deleguje nejen vyhlášení nouzového stavu, ale také rozhodnutí o rozsahu omezení základních práv, což by jinak příslušelo Parlamentu. Jinými slovy: vydání daného aktu vlády bylo operativně (z časových důvodů) delegováno na vládu a ta nahrazuje – v souladu s čl. 6 odst. 1 úst. zákona o bezpečnosti – činnost zákonodárce v době nouzového stavu.[48)] Nesmí se také zapomínat na čl. 4 odst. 1 Listiny, podle kterého mohou být povinnosti (tedy i omezení práv) ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod, resp. na čl. 4 odst. 2 Listiny, který stanoví, že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem. V daném případě by tedy v podstatě šlo o realizaci možnosti omezení základních práv, která jsou předvídána Listinou v podobě aprobovaných důvodů, z nichž lze tato práva omezit, a pouze formou zákona. Úst. zákon o bezpečnosti ostatně výslovně stanoví, že k omezení práv musí dojít v souladu s Listinou (čl. 6 odst. 1).[49)] Uvedená varianta by nejspíše většinově byla pro (současný) Ústavní soud přijatelná.

---

47) Podobně uvažuje i *J. Filip*: „Stojím na stanovisku, že vzhledem k jejich závažnosti (obvykle jsou spojena se zásahem do základních práv a svobod), je nutno ke krizovým opatřením přistupovat jako by šlo o zákon (ve spojení s čl. 4 odst. 2 Listiny), byť zákonem nejsou. Nikoli tedy tak, že to zákon je, to je ústavně vyloučeno, neboť žádná z historie známá nouzová opatření výkonné moci náš ústavní pořádek nezná. To je však třeba stanovit z hlediska toho, kdo je může napadnout před Ústavním soudem a jak bude při jejich přezkumu Ústavní soud postupovat. Konečně, toto byl smysl rozpravy o nich v Poslanecké sněmovně při přijímání ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky v roce 1998." (bod 6. separátního vota k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/20).

48) Obecně k delegaci zákonodárcem srov. KYSELA, J.: Úvod k teorii zákonodárné delegace: pojem a typy. In: GERLOCH, A., MARŠÁLEK, P. (eds.): *Zákon v kontinentálním právu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 153 an. K úpravě zejména v jednotlivých státech srov. KYSELA, J.: *Zákonodárství bez parlamentů. Delegace a substituce zákonodárné pravomoci*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006. Historicky (období 1. republiky) srov. WEYR, F.: *Československé ústavní právo*. Praha: Melantrich, 1927, s. 214 an. SUCHÁNEK, R.: Nouzové zákonodárství. In: PAVLÍČEK, V. a kol., 2004, cit. dílo, s. 31 an. DIENSTBIER, J., cit. dílo, s. 24 an.

49) Ostatně jisté úvahy v tomto směru obsahuje již zmíněné usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/20 (bod 16.).

5. Vláda a opatření obecné povahy

Nemohu akceptovat v některých usneseních Ústavního soudu se objevující úvahy či snahy posuzovat, zda rozhodnutí vlády o přijetí krizového opatření naplňuje znaky opatření obecné povahy. Podstatným totiž shledávám, že vláda vůbec opatření obecné povahy přijímat nemůže. Správní řád sice v § 171 stanoví, že podle části šesté, upravující přijímání opatření obecné povahy, postupují „správní orgány", avšak vládu nelze za správní orgán považovat, přestože se v § 1 odst. 1 správního řádu v rámci legislativní zkratky také mluví o orgánech moci výkonné. Určitý základ pro takový závěr můžeme nalézt v komentářích ke správnímu řádu. Tak *J. Vedral* konstatuje, že na výkon pravomocí vlády (a prezidenta republiky) se správní řád „zásadně" nevztahuje, „*a to s ohledem na účel správního řádu a charakter pravidel obsažených ve správním řádu (regulace výkonu vrchnostenské veřejné správy směřující vůči konkrétním adresátům veřejné správy) (…) funkce vlády (…) spočívá nikoliv rozhodování konkrétních záležitostí v oboru výkonné moci, resp. veřejné správy, ale v obecném (politickém) řízení exekutivy a ve spolupůsobení při utváření vnitřních směrů politiky a vnějších vztahů státu*".[50] Obdobné závěry uvádějí spoluautoři jiného komentáře.[51] Oba komentáře na podporu uvedeného závěru ovšem také (obecně) zmiňují pravomoci stanovené vládě Ústavou.

Lze to ostatně podpořit dalšími ustanoveními správního řádu, respektive konstrukcí opravných prostředků. Mohu např. uvést, že proti rozhodnutí ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu se nepodává odvolání, ale rozklad, o kterém rozhoduje ministr nebo jiný vedoucí ústředního správního úřadu na základě návrhu rozkladové komise (§ 152 spr. řádu) a nikoliv vláda, jak by zřejmě vyplývalo z obvyklých pravidel výstavby soustavy organizace výkonu státu správy, resp. z vztahů nadřízenosti a podřízenosti v systému správních úřadů. To ostatně potvrzuje správní řád v jiném ustanovení, když neuvažuje o vládě jako o nadřízeném správním orgánu (§ 178). Vláda tak logicky nemůže plnit (a ani neplní) funkci vyššího, odvolacího správního úřadu. Také kompetenční zákon jednoznačně stanoví, že činnost ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů řídí, kontroluje a sjednocuje vláda České republiky (§ 28 odst. 1), sotva lze tak uvažovat o tom, že vláda je jako orgán toliko součástí organizace státní správy.

Tyto závěry lze potvrdit, resp. dovodit i na základě Ústavy, případně právě ve spojení s kompetenčním zákonem. Vláda vskutku není „obyčejný" orgán výkonné moci, Ústava ji charakterizuje jako vrcholný orgán výkonné moci (čl. 67). Vláda pochopitelně není ani správním úřadem ve smyslu čl. 79 odst. 1 Ústavy, tedy jedním z orgánů, na které se především vztahuje správní řád.

---

[50] VEDRAL, J.: *Správní řád*. Praha: Bona Polygon, 2012, s. 24. Tamtéž ovšem připomíná, že spr. řád zakládá působnost vlády při řešení sporů mezi správními orgány (§ 136 odst. 6), což ovšem nepovažuji za výkon státní správy.

[51] JEMELKA, L., PONDĚLNÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 4.

I když to neplyne výslovně z Ústavy, vláda jako vrcholný orgán výkonné moci ostatní orgány výkonné moci, tedy ministerstva, jiné ústřední správní úřady a správní úřady jím podřízené,[52] řídí. Vláda tak (politicky) usměrňuje výkon státní správy, mimo tzv. nezávislých správních úřadů, resp. některých aspektů jejich činnosti.[53] Vláda sama státní správu nevykonává, resp. nedisponuje obvyklými pravomocemi správních úřadů,[54] i když se v minulosti objevila jedna přechodná anomálie.[55] Ostatně za obdobnou anomálii – i když jde o platná a účinná ustanovení – považuji také ust. § 11 zákona č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic, které vládu „zmocňuje" k vydání opatření (obecné povahy) o dočasném zavedení ochrany vnitřních hranic. Nikoliv zanedbatelná judikatura Ústavního soudu ostatně svědčí o tom, že i zákonodárce se může mýlit.[56]

6. Závěry

Lze souhlasit s názory, že (ústavní) úprava krizových stavů potřebuje změnit, příp. doplnit.[57] Jako prvotní se nabízí základní otázka, zda ponechat samostatnou úpravu anebo zda problematiku inkorporovat do Ústavy. Spíše se kloním k zachování autonomní úpravy, ostatně polylegálnost ústavy není v našich poměrech jevem neobvyklým ani novým. Navíc mám za to, že regulace by měla být obsáhlejší (relativně zevrubnější), což by zcela nezapadalo do koncepce poměrně stručné konstituce.

Pokud jde o konkréta (jak již naznačeno v úvodu), ponechávám stranou vyhlášení stavu ohrožení a válečného stavu jako značně odlišné (specifické) instituty, určité návrhy vztahující se k těmto stavům (a souvisejícím otázkám) nalezneme u *J. Kudrny,*[58] úvahy k vojenským krizovým stavům přináší

---

[52] Včetně výkonu přenesené působnosti (státní správy) prováděného orgánů obcí a krajů.

[53] Podrob. srov. např. SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 285 an.

[54] K tomu srov. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 263.

[55] Vládě byla v jediném případě zákonodárcem v minulosti nesystematicky přiznána (zřejmě omylem) pravomoc (správního úřadu) rozhodovat (vydávat správní akty): podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, vláda mohla rozhodovat o výjimkách ze zákazů ve zvláště chráněných územích (příslušným mělo být Ministerstvo životního prostředí), což od 1. 12. 2009 (po novele) skutečně platí, byť rozhodnutí musí předcházet usnesení vlády. K tomu srov. též rozh. Městského soudu v Praze čj. Ca 19/2008-33. Jestliže vláda (zřejmě spíše výjimečně) vystupuje jako služební orgán [zejm. podle § 10 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě], nejde o výkon státní správy.

[56] Pro úplnost je třeba uvést, že existují dvě plenární usnesení (sp. zn. Pl. ÚS 5/10 a sp. zn. Pl. ÚS 22/14) k přezkumu Politiky územního rozvoje, která byla schválena vládou. Ústavní soud shodně s Nejvyšším správním soudem dovodil, že tyto akty nemají povahu opatření obecné povahy. Nicméně Ústavní soud ani v jedné z těchto věcí neposuzoval, zda je vláda oprávněna vydávat opatření obecné povahy.

[57] Srov. např. „*De lege lata* nyní možno konstatovat, že tzv. nouzové zákonodárství nebo nouzové nařizovací právo nemá dostatečnou ústavněprávní oporu a není zde zvláštní ústavní orgán, který by je uskutečňoval." (FILIP, J., cit. dílo, s. 522).

[58] Srov. jeho díla cit. v poznámce č. 7.

i *J. Kysela.*[59] Obsáhlé podněty k nápravě celé úpravy, tedy i regulace nouzového stavu, nalezneme u *J. Vaníčka* již v práci z r. 2002.[60] Soustředím se tedy pouze na nouzový stav, ovšem s poznámkou, že i stav nebezpečí, prozatím zakotvený jen v krizovém zákoně, by si zasloužil úpravu na ústavní úrovni.

Úvodem si dovolím parafrázovat klasika: tento způsob úpravy nouzového stavu zdá se mi poněkud nešťastným. Především se domnívám, že v nějaké (nejspíše finální) fázi by měl mít možnost do rozhodování ve věcech nouzového stavu vstoupit Ústavní soud. Proto je nutné se prioritně zabývat jeho rolí, která byla při přijímání úst. zákona o bezpečnosti (i jeho novely) zcela opominuta. Potřebu ústavních změn lze konec konců vysledovat i s přihlédnutím k dosavadní ne zcela konzistentní judikatuře Ústavního soudu k nouzovému stavu. Na samotném odmítavém výroku usnesení je (zpravidla) shoda, avšak důvody řada separátních vot v různém směru zpochybňuje. Příliš nám ani *pro futuro* nepomohou – jak to trefně nazval *J. Filip* – „zadní vrátka",[61] tj. úvaha o eventuálním výjimečném přezkumu rozhodnutí vlády o nouzovém stavu, která se objevila v „pilotním" rozhodnutí.[62]

Jestliže je pak ke kontrole rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu a krizových opatření příslušná Poslanecké sněmovna,[63] vzniká jistý problém. Složení vlády totiž zpravidla představuje pouhý „odraz" poměrů v Poslanecké sněmovně čili odpovídá většině poslanců jednotlivých stran podporujících koaliční vládu, a ta proti „své" vládě zpravidla nepůjde.[64] Menšinová opozice tak má jen velmi omezenou šanci na prosazení zrušení (části) krizového aktu vlády.

---

[59] KYSELA, J.: Úprava kompetencí ústavních orgánů ČR v oblasti bezpečnosti státu a její možné změny. In: PAVLÍČEK, V. a kol., 2004, cit. dílo, s. 51 an.

[60] VANÍČEK, J.: Ústavný zákon o bezpečnosti státu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu a ústavní zákon o bezpečnosti ČR. In: PAVLÍČEK, V. a kol., 2002, cit. dílo, s. 51 an. Autor mj. navrhuje, že za „krizové situace" by vláda mohla společně s prezidentem republiky vydávat nařízení s mocí zákona, které by podléhalo dodatečnému schválení Parlamentem nebo „jeho užším orgánem" (s. 56).

[61] Srov. bod 21. jeho separátního vota k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20. Kriticky k témuž srov. bod 9. separátního vota *M. Tomkové* k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

[62] „Absence soudní kontroly vyhlášení nouzového stavu není absolutní a lze si představit okolnosti, za kterých by sám Ústavní soud mohl (a měl) posoudit, zejména na základě návrhu politické menšiny, zda byl nouzový stav řádně vyhlášen, zda měl zamýšlené ústavněprávní účinky, a následně i rozhodnout o zákonnosti či ústavnosti navazujících realizačních aktů, a to s odkazem na čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy, případně i na čl. 10 a 10a Ústavy. Akt vyhlášení nouzového stavu by Ústavní soud mohl zrušit, byl-li by v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenal-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu." (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 27.) Obdobný závěr se již v žádném dalším (dosavadním) rozhodnutí (pokud jde o posouzení vyhlášení nouzového stavu) neobjevuje.

[63] Ponechávám stranou mě ne zcela konvenující variantu, kdy je krizové opatření považováno za akt adekvátní zákonu.

[64] Obdobnou úvahu srov. bod 6. separátního vota *M. Tomkové* k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

Určité řešení by mohlo spočívat ve vybavení této menšiny – obdobně jako u návrhů na zrušení zákonů a jiných právních předpisů – oprávněním podat návrh na zrušení (části) krizového aktu k Ústavnímu soudu.[65] Nezbytnou podmínkou k podání návrhu by představoval neúspěšný pokus prosadit v Poslanecké sněmovně zrušení (části) krizového aktu. Tak trochu by šlo o obdobnou konstrukci, jako když je například Ministerstvo vnitra oprávněno podat návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy, totiž „za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu" (§ 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu).[66] Samozřejmě by takové řešení předpokládalo změnu Ústavy, ústavního zákona o bezpečnosti i zákona o Ústavním soudu.

Variantně by jistou inspirací mohla – do určité míry – být Ústavní listina z roku 1920, kde specifickou roli plnil tzv. Stálý výbor.[67] Mělo by tedy jít o užší (stálý) kolegiální orgán, sestávající z členů Parlamentu (jak Poslanecké sněmovny, tak Senátu), oprávněný operovat jen v mimořádných situacích. Složen by mohl být ze zástupců všech stran zastoupených v Parlamentu, což by bylo patrně výhodnější (spravedlivější) než když má mimořádná oprávnění k dispozici toliko vláda, jejíž složení vyjadřuje většinu v Poslanecké sněmovně. Úvahu v tomto směru můžeme nalézt u *J. Kudrny*, i když patrně uvažuje jen o vojenských mimořádných stavech.[68]

Nepochybně jsou také dány možnosti se inspirovat modely existujícími v zahraničí[69] a modifikovat je na naše poměry.

Jinou závažnou otázku, která vyvolává současná ústavní úprava nouzového stavu, shledávám v nezvyklé konstrukci možnosti omezení základních práv

---

[65] Obdobnou myšlenku obsahuje i bod 16. separátního vota *J. Filipa* k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

[66] Podle příslušných zákonů upravujících územní samosprávu (zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze) totiž platí, že zjistí-li Ministerstvo vnitra, že obecně závazná vyhláška obce (kraje, hl. m Prahy) je v rozporu se zákonem, vyzve obec (kraj., hl. město Prahu) ke zjednání nápravy. Nedojde-li k nápravě do 60 dnů od doručení výzvy, Ministerstvo vnitra rozhodne o pozastavení účinnosti dotčeného právního předpisu a zároveň opět stanoví přiměřenou lhůtu k nápravě. V případě, že Ministerstvo vnitra shledalo v obecně závazné vyhlášce obce (kraje, hl. města Prahy) zřejmý rozpor s lidskými právy a základními svobodami, může ji sistovat i bez předchozí výzvy k nápravě. Nezjedná-li zastupitelstvo obce ve stanovené lhůtě nápravu, Ministerstvo vnitra podá do 30 dnů návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce (kraje, hl. města Prahy) k Ústavnímu soudu.

[67] Podrob.srov. např. SUCHÁNEK, R.: *Nouzové zákonodárství*. In: PAVLÍČEK, V. a kol., 2004, cit. dílo, s. 31 an.

[68] KUDRNA, J.: Výkon státní moci v mimořádných situacích – nedostatky současné právní úpravy a možnosti jejich řešení. In: GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.), cit. dílo, s. 67 an.

[69] K zahraničním úpravám srov. např. JIRÁSKOVÁ, V. Mimořádné stavy v ústavách zemí střední a východní Evropy (srovnávací pohled). In: PAVLÍČEK, V. a kol., 2004, cit. dílo s. 311 an. ONDŘEJEK, P.: *Výjimečné stavy a úskalí legality*. In: BÍLKOVÁ, V., KYSELA, J., ŠTURMA, P. (eds.) a kol., cit. dílo, s. 45 an. SUCHÁNEK, R., dílo v pozn. 67, s. 34 an.

a ukládání povinností, kdy je vlastní šíře omezení i uložení povinností ponechána běžnému – krizovému zákonu.[70)] Nepochybnou inspirací by mohla být úprava ve Slovenské republice, kde příslušný ústavní zákon sám stanoví, která (základní) práva lze omezit a jaké povinnosti je možné uložit za trvání nouzového stavu.[71)] Samotná skutečnost, že vymezení rozsahu omezení základních práv a ukládání povinností přísluší vládě, za závažný problém nepovažuji. Jak jsem již totiž konstatoval výše, na vládu byla v podstatě delegována pravomoc zákonodárce.

Nezastírám, že některé mé názory mohou být diskutabilní, ostatně k některým aspektům či právním souvislostem s mimořádnými opatřeními v období nedávného krizového stavu se již diskuse rozvinula.[72)]

[70)] Obdobně KUDRNA, J., 2017, cit. dílo, s. 173. K problematice obecně srov. též HRABOVSKÝ, L., KÁNSKÝ, J.: Omezování lidských práv v krizových situacích. In: JIRÁSEK, J. (ed.), cit. dílo, s. 81 an. KLÍMA, K. „Krizová ústava" České republiky a meze možné blokace ústavně zaručených práv a svobod lidí. In: JIRÁSEK, J. (ed.), cit. dílo, s. 131 an. SUCHÁNEK, R.: *Omezení základních práv v mimořádných situacích*. In: PAVLÍČEK, V. a kol.: 2002, cit. dílo, s. 63 an. VANÍČEK, J., *Omezování práv a svobod a ukládání povinností za krizových stavů*. In: PAVLÍČEK, V. a kol.: 2004, cit. dílo s. 136 an.

[71)] Srov. čl. 5 odst. 3 ústavního zákona č. 227/2002 Z.z., o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

[72)] Srov. např.: BEZOUŠKA, P.: Poznámky k zákonům zmírňující dopady epidemie SARS CoV-2 na nájemce. *Právní rozhledy, 2020, č. 12.* DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F., cit. dilo, HALÍŘOVÁ, G.: *Zabezpečení rodičů pečujících o děti během uzavření školských zařízení se zaměřením na osoby samostatně výdělečně činné. Právní rozhledy, 2020, č. 8*. MELZER, F.: Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie. *Bulletin advokacie, 2020, č. 4*. KUBOVÁ, BÁRTKOVÁ, A., PAVLÍK J.: Vliv koronaviru na smluvní vztahy se zvláštním zaměřením na nájem a přepravu. *Právní rozhledy, 2020, č. 12.* MELZER, F.: Poskytování náhrad za újmy vyvolané mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví. *Bulletin advokacie, 2020, č. 6*. SIVÁK, J.: Mohou zákony reagující na pandemii COVID-19 zasáhnout do soukromoprávních vztahů. *Právní rozhledy, 2020, č. 10*. ZRŮST, L.: Právo v dobách koronavirových s ohledem na právo insolvenční. *Soukromé právo, 2020, č. 5*.

Jan Wintr

K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020[1)]

1. Úvod

Od března 2020 se i v ČR rozšířila nákaza novým koronavirem SARS-CoV-2, která ve světě dosáhla rozměru pandemie. Vláda usnesením č. 69/2020 Sb. vyhlásila na dobu 30 dnů od 12. března 2020 pro území ČR *„z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky"* nouzový stav. Pokud jde o vymezení práv, která se omezují, vláda odkázala na samostatné usnesení vlády (*„Vláda I. nařizuje ve smyslu § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení… pro řešení vzniklé krizové situace krizová opatření, jejichž konkrétní provedení stanoví vláda samostatným usnesením vlády."*). Nouzový stav byl dvakrát se souhlasem Poslanecké sněmovny prodloužen a trval až do 17. května 2020.[2)]

Během nouzového stavu stát používal především tři právní nástroje k čelení riziku epidemie a k řešení jejích následků – a) zákony, b) krizová opatření vlády a c) mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví. Zákony a krizová opatření vlády publikoval ve Sbírce zákonů a s mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví se lze souhrnně seznámit na webu ministerstva.[3)]

Od začátku dubna se k těmto opatřením vyjadřovaly soudy, nejprve Nejvyšší správní soud na okraj usnesení Pst 19/2019 z 1. dubna 2020, pak Městský soud v Praze (nejvýznamnější dosud jsou rozsudek 14 A 41/2020 z 23. dubna 2020,

---

[1)] Text vznikl s podporou programu Univerzity Karlovy Progres Q 18. Za podnětné diskuse a připomínky k tématu děkuji především Janu Kyselovi, Zuzaně Vikarské, Kateřině Šimáčkové, Pavlu Ondřejkovi a Danielu Burdovi. Text zachycuje stav věcí k 29. květnu 2020.

[2)] Nouzový stav je jeden ze tří mimořádných stavů, upravených v ústavním pořádku ČR, dalšími dvěma jsou válečný stav a stav ohrožení státu. K mimořádným stavům přehledně a komparativně srov. DIENSTBIER, J.: Mimořádné situace a stavy v ústavní historii, in: WINTR, J., ANTOŠ, M. (ed.): *Vybrané problémy ústavního práva v historické perspektivě*, Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 19-31, dále týž: *Role ústavních orgánů při zajišťování bezpečnosti státu*, diplomová práce obhájená na PF UK v roce 2019, KUDRNA, J.: Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky - zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica. č. 4/2017*, s. 159-174, a dále texty P. Ondřejka, J. Ondřejkové, J. Kysely a dalších v BÍLKOVÁ, V., KYSELA, J., ŠTURMA, P. (eds.): *Výjimečné stavy a lidská práva*, Praha: Auditorium, 2016.

[3)] Ministerstvo zdravotnictví ČR, https://koronavirus.mzcr.cz/category/mimoradna-opatreni/.

kterým zrušil čtyři mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví, a sice zamítací, ale myšlenkově bohatý rozsudek 10 A 35/2020 ze 7. května 2020) a Ústavní soud ve dvou sériích odmítacích usnesení (nejprve Pl. ÚS 7/20 a 8/20 a poté Pl. ÚS 10/20, 12/20, 13/20 a 15/20); 19. května přibylo usnesení Pl. ÚS 11/20 a 21. května rozsudek NSS 5 As 138/2020. Patrně prvním odborným článkem k tomuto tématu byl článek tří doktorandů z katedry ústavního práva PF UK v Právníku č. 5/2020,[4] na vlivném blogu Verfassungsblog.de vyšel shrnující text Z. Vikarské[5] a rozbor optikou mezinárodních standardů lidských práv (zahrnujících povinnost státu chránit životy a zdraví obyvatel i šetřit v maximální míře jejich práva a svobody) publikovala V. Bílková.[6] V. Bílková se podílela i na formulaci velmi propracovaného stanoviska Benátské komise s názvem *„Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency – Reflections“*.[7]

Pro posouzení ústavnosti a zákonnosti jednotlivých opatření je podstatné, že ani za nouzového stavu nejsou suspendována základní práva podle Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a pro jejich omezení tak platí čl. 4 Listiny, zakotvující výhradu zákona (srov. *„Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod“* v odst. 1 a *„Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou… upraveny pouze zákonem“* v odst. 2) a požadavek přiměřenosti (srov. *„Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“*). Pro právní postavení občana a státní moci platí i výhrady zákona v čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny (*„(2) Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. (3) Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“*).

Jednou z důležitých otázek je, v jakém poměru k těmto ustanovením Listiny je čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR,[8] který zní: *„Nouzový stav se může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Podrobnosti stanoví zákon.“*

---

[4] DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, in: *Právník č. 5/2020*, str. 417–432.

[5] VIKARSKÁ, Z.: ‚Czechs and Balances' – the Czech Response to COVID-19, *Vefassungsblog.de*, 20. 5. 2020, https://verfassungsblog.de/czechs-and-balances-if-the-epidemiological-situation-allows.

[6] BÍLKOVÁ, V.: Koronavirová krize a lidská práva, *Ústav mezinárodních vztahů*, 19. 5. 2020, https://www.dokumenty-iir.cz/PolicyPapers/2020/VBilkova_COVID19.pdf.

[7] Stanovisko Benátské komise CDL-PI(2020)005rev z 26. května 2020.

[8] K ústavnímu zákonu o bezpečnosti ČR srov. RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol.: *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, a MAREŠ, M. a NOVÁK, D.: *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019.

V tomto textu se pokusím o rozbor ústavní konformity a případně též zákonnosti užívaných právních nástrojů, tedy zákonů, krizových opatření vlády a mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví.

2. Zákony

Standardním nástrojem ukládání povinností osobám je zákon, jak ostatně vyplývá i z již citovaných ustanovení čl. 2 a 4 Listiny.

Činnost Parlamentu nebyla hrozbou epidemie nijak závažně narušena, jak ukázaly schůze Poslanecké sněmovny 24. března, 7., 8., 21., 22. a 28. dubna a 5., 6. a 13. května a schůze Senátu 18. a 25. března, 9., 16., 17., 29. a 30. dubna a 13. května. Obě komory v rámci prevence epidemie jednaly na základě dohody klubů po většinu času v polovičním počtu přítomných, při zachování poměrného rozložení politických sil.

Parlament počínaje 25. březnem 2020 přijal řadu zákonů, využívaje přitom zkráceného jednání ve stavu legislativní nouze podle § 99 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a § 118 zákona o jednacím řádu Senátu.[9)] Tyto zákony se ale týkaly spíše reakcí na ekonomické a sociální následky epidemie (srov. příklady níže).

Předseda Poslanecké sněmovny R. Vondráček vyhlásil stav legislativní nouze od 19. března do konce nouzového stavu;[10)] 17. května tedy také skončil. Vláda ovšem může navrhnout jeho vyhlášení znovu, na existenci nouzového stavu není zákonem vázán.

Stav legislativní nouze umožňuje přijmout zákon v obou komorách Parlamentu během několika dnů od jejich předložení, čímž může trpět kvalita jejich obsahu i veřejné (parlamentní i mimoparlamentní) diskuse. Na okraj nálezu Pl. ÚS 55/10, týkajícího se zneužití stavu legislativní nouze Nečasovou vládou v roce 2010, Ústavní soud konstatoval, že *„vážení míry omezení a zkrácení práv momentální parlamentní opozice, a především zásah do demokratických principů ovládajících legislativní proces vedou Ústavní soud k vážným pochybnostem*

---

9) Jsou-li zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo hrozí-li státu značné hospodářské škody, může vyhlásit předseda Sněmovny na návrh vlády stav legislativní nouze, v němž se vládní návrh zákona může projednat ve zkráceném jednání. Odpadá první čtení, předseda Sněmovny sám přikáže návrh zákona výboru a stanoví mu nepřekročitelnou lhůtu. Sněmovna nejprve posoudí, zda jsou naplněny podmínky stavu legislativní nouze, a je-li tomu tak, projedná návrh zákona s tím, že může vypustit obecnou rozpravu druhého čtení a omezit řečnickou dobu na pět minut. Třetí čtení může bezprostředně navazovat na čtení druhé. Tyto návrhy může ve zkráceném jednání projednat i Senát; projedná je na začátku schůze, která začne nejpozději do 10 dnů od postoupení takového návrhu zákona Senátu.

10) Srov. *„Dne 19. března tohoto roku jsem svým rozhodnutím číslo 41 vyhlásil stav legislativní nouze od 19. března 2020 do doby skončení nouzového stavu vyhlášeného vládou dne 12. března 2020.“* Stenoprotokol schůze Poslanecké sněmovny, 24. 3. 2020, https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/042schuz/s042001.htm#r1.

o ústavnosti aktuální úpravy institutu stavu legislativní nouze“, přičemž „*aprobovat by bylo možno dosavadní zákonnou úpravu jen za předpokladu, že bude vykládána maximálně restriktivně, ústavně vstřícně a odpovědně*“.

Reálná praxe na jaře 2020 s tím ale byla v rozporu, když poslanci měli na seznámení se s návrhem zákona nebo rozsáhlými pozměňovacími návrhy často spíše hodiny než dny.[11)] 8. dubna 2020 zase jednání Poslanecké sněmovny trvalo od 9.00 hod. ráno do 2.45 hod. v noci následujícího dne a bylo na něm projednáváno čtrnáct návrhů zákonů ve stavu legislativní nouze; některé z takto schválených návrhů zákonů byly vráceny Senátem a napadeny skupinou senátorů před Ústavním soudem, ovšem z obsahových, nikoli procedurálních důvodů.[12)] Rozbor ústavnosti tohoto i dalších přijatých zákonů, zejména z hlediska ochrany nabytých práv a zákazu retroaktivity, by byl na samostatný článek.

Bude-li stav legislativní nouze nadále využíván, bylo by i ve světle citovaného nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 55/10 dobré, pokud je to možné (což ovšem v naprosté většině případů je), aby poslanci i veřejnost měli na seznámení se s návrhy zákonů alespoň několik dní. Bylo by to ku prospěchu jak kvalitě takto přijímaných zákonů (zvláště nebyly-li jejich vládní návrhy posuzovány Legislativní radou vlády ani jejími komisemi), tak jejich legitimitě (srov. známou pasáž z „přílepkového“ nálezu Pl. ÚS 77/06.[13)])

[11)] Příkladem je zákon č. 136/2020 Sb., o některých úpravách v oblasti pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a důchodového pojištění v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020, který byl jako sněmovní tisk 787 předložen vládou Poslanecké sněmovně 23. března ve 20.41 hod., 24. března cca ve 20.15 hod. byl schválen Poslaneckou sněmovnou, 25. března Senátem, 26. března podepsán prezidentem a 27. března vyhlášen ve Sbírce zákonů s účinností ode dne vyhlášení. Srov. údaj ve sněmovním tisku 787/0, https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=170387 a stenoprotokol schůze Poslanecké sněmovny, 24. 3. 2020, https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/042schuz/s042049.htm. Jen o něco málo pomaleji byly přijímány i kontroverznější a složitější návrhy zákonů.

[12)] Jde o zákon č. 209/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS-CoV-2 na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby, na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení a v souvislosti s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty, a zákon č. 210/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS-Co V-2 na nájemce prostor sloužících podnikání; oba byly skupinou 23 senátorů navrženy ke zrušení Ústavním soudem (řízení Pl. ÚS 21/20). Návrh senátorů je dostupný na https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/pl-us-2120/.

[13)] „*Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskurzu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskurzu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. (…) Princip veřejnosti směřuje jak dovnitř, tak i vně parlamentní komory. Působení směrem dovnitř slouží svobodné tvorbě názorů členů parlamentní komory, působení směrem ven slouží k informování veřejnosti. A jakkoli bývá literaturou upozorňováno na neplodnost parlamentních debat, je třeba tyto debaty chránit již proto, že skrze ně se dosahuje informovanosti veřejnosti.*“ O potřebě dostatku času pro diskusi v parlamentu i v občanské společnosti při přijímání nouzových opatření hovoří i stanovisko Benátské komise CDL-PI(2020)005rev z 26. května 2020 v bodě 77.

Zákony přijaté za stavu legislativní nouze i mimo něj může zrušit Ústavní soud, shledá-li, že nebyly přijaty ústavně předepsaným postupem nebo že jsou v obsahovém rozporu s ústavním pořádkem.

3. Krizová opatření vlády

Nouzový stav umožňuje vládě *„v souladu s Listinou základních práv a svobod“* omezit *„práva stanovená ve zvláštním zákoně“* (čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR). Tímto zvláštním zákonem je krizový zákon (zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení), který v § 5 vyjmenovává, která základní práva a svobody může vláda *„na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit“ opatřeními vyjmenovanými v § 6 krizového zákona. Většina krizových opatření vlády se odvolávala na § 6 odst. 1 písm. b) („zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území“*).

Ústavní soud se v usnesení Pl. ÚS 8/20 zevrubně zabýval právní povahou jak vládního aktu vyhlašujícího nouzový stav (usnesení vlády č. 69/2020 Sb.; tomu se zde detailněji věnovat nebudeme[14]), tak jednotlivých krizových opatření vlády.

I kdybychom dospěli k závěru, že samotné vyhlášení nouzového stavu je soudně nepřezkoumatelné, pro jednotlivá krizová opatření vlády by takový závěr byl neudržitelný. Nelze připustit, aby se opatření, která evidentně zasahují do základních práv a svobod, vymykala soudní kontrole.[15] Podle čl. 36 odst. 2 Listiny *„z pravomoci soudu… nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“*. A i kdybychom měli za to, že toto ustanovení Listiny na právní předpisy nedopadá, nutnost soudního přezkumu i právních předpisů potenciálně zasahujících do základních práv a svobod dovodíme z čl. 4, čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) a čl. 95 odst. 1 a 2 Ústavy.

---

[14] Ústavní soud dospěl k ambivalentnímu závěru, že nemá pravomoc vyhlášení nouzového stavu přezkoumat, ale *„akt vyhlášení nouzového stavu by Ústavní soud mohl zrušit, byl-li by v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenal-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu“* (bod 27). Tento závěr kritizovali disentující soudkyně a soudci Suchánek, Šimáčková, Šimíček, Uhlíř a Tomková; kriticky se k němu staví i Z. Vikarská, poukazujíc na to, že k vyhlášení nouzového stavu zaujal Ústavní soud pozici podobnou jako u amnestie v usnesení Pl. ÚS 4/13. Srov. VIKARSKÁ, Z.: cit. dílo. Za soudně nepřezkoumatelné považují vyhlášení nouzového stavu DIENSTBIER, J.; DERKA, V.; HORÁK, F.: cit. dílo, str. 426–427. Souhlasím, že vyhlášení nouzového stavu je soudně nepřezkoumatelné pro nedostatek takové pravomoci Ústavního soudu, souhlasím ale i s tím, že při rozporu s čl. 9 odst. 2 Ústavy Ústavní soud zasáhnout musí. *De lege ferenda* by ale bylo vhodné takovou pravomoc Ústavnímu soudu svěřit. Ve prospěch soudního přezkumu vyhlášení mimořádných stavů se vyslovuje stanovisko Benátské komise CDL-PI(2020)005rev z 26. května 2020 v bodě 85 a slovenský Ústavný súd tuto pravomoc má (srov. čl. 129 odst. 6 slovenské ústavy a článek VIKARSKÁ, Z.: cit. dílo).

[15] K nutnosti soudního přezkumu zásahů do základních práv srov. stanovisko Benátské komise CDL-PI(2020)005rev z 26. května 2020, body 86–89.

Pro soudní kontrolu ústavnosti krizových opatření vlády je klíčová jejich právní povaha a právní síla. Během justičních a akademických diskusí posledních dvou měsíců vykrystalizovaly čtyři možné varianty: a) právní předpisy se silou zákona, b) podzákonné právní předpisy, c) opatření obecné povahy a d) jak kdy.

a) Právní sílu (přinejmenším) zákona připisuje krizovým opatřením vlády ústavní soudce V. Sládeček. V disentu k usnesení Pl. ÚS 8/20 tak činí s argumentem, že podzákonným předpisem nelze omezit základní práva, což se ale krizovými opatřeními vlády zjevně děje. Čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR považuje za ústavní zmocnění vlády k zákonodárné činnosti. V disentu k usnesení Pl. ÚS 10/20 pak z věty v bodě 22 („*…Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu na jejich zrušení, avšak pouze v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu*“) dovozuje, že Ústavní soud „*zřejmě uvažuje o právním předpisu adekvátnímu (z hlediska právní síly) běžnému zákonu*“. Tomuto čtení ovšem brání další věta v bodu 22 usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 10/20: „*Stěžovatel by mohl podle § 64 odst. 2 písm. d) a § 74 zákona o Ústavním soudu podat návrh na zrušení napadených rozhodnutí vlády.*“ Celý § 64 odst. 2 se totiž týká podzákonných předpisů, zatímco § 64 odst. 1, upravující návrhy na zrušení zákona, Ústavní soud nezmiňuje (§ 74 pak dopadá na návrhy podle § 64 odst. 1 i 2, čili ten už na věci nic nemění).

Ve svém disentu k usnesení Pl. ÚS 11/20 se k V. Sládečkovi přidal J. Filip. Podle J. Filipa „*vzhledem k jejich závažnosti (obvykle jsou spojena se zásahem do základních práv a svobod), je nutno ke krizovým opatřením přistupovat, jako by šlo o zákon (ve spojení s čl. 4 odst. 2 Listiny), byť zákonem nejsou*“. Chápání krizových opatření jako podzákonných předpisů by podle J. Filipa vedlo k nepřijatelnému závěru, že „*že rozhodování obecných soudů na základě krizového zákona by mohlo mít jiný dopad v každém okrese, neboť jako jiný právní předpis by si každý okresní soud nebo krajský soud v správním soudnictví mohl ‚zákonnost' krizového opatření vlády podle čl. 95 odst. 1 Ústavy posoudit sám, aniž by se musel obracet na Ústavní soud…*“ Podobnou myšlenku, tedy vyloučení difúzního přezkumu obecnými soudy, obsahoval už slavný nález Pl. ÚS 36/01, jímž Ústavní soud proti textu čl. 112 Ústavy prohlásil mezinárodní smlouvy o lidských právech součástí ústavního pořádku, aby jejich soulad zákona s nimi nemohly obecné soudy posuzovat podle čl. 10 Ústavy. Tehdy i nyní je ale na zvážení, zda vyšší standard ochranu ústavnosti a základních práv skýtá koncentrace přezkumu u Ústavního soudu, nebo jeho difúze u obecných soudů. J. Kysela a Z. Kühn tehdy zpochybňovali názor Ústavního soudu, že koncentrace představuje vyšší standard ochrany základních práv.[16] V aktuálním případě, kdy rychle vydávanými, rušenými a znovu vydávanými krizovými opatřeními vlády dochází k masivním zásahům do základních práv,

[16] KÜHN, Z., KYSELA, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi, 2002, č. 3*, s. 199–215.

by koncentrovaný přezkum u Ústavního soudu byl nepřijatelně zdlouhavý a komplikovaný; okruh oprávněných navrhovatelů podle § 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je dosti úzký a cesty přes podání ústavní stížnosti po vyčerpání opravných prostředků nebo přes incidenční návrh soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy velmi časově náročné.

Souhlasím však s V. Sládečkem a J. Filipem v tom, že pokud by vláda mohla v nouzovém stavu vydávat opatření s mocí zákona, skutečně by to řešilo řadu teoretických problémů s výhradou zákona, na které jsme narazili v úvodu. Jenže pravomoc vlády vydávat opatření s mocí zákona je mimořádně závažná a nebezpečná, jak ukazuje mj. aktuální dění v Maďarsku.[17)] Jsem přesvědčen, že taková pravomoc vlády by musela být v ústavním pořádku zakotvena výslovně. Text čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR ovšem o vůli zákonodárce svěřit vládě takovou pravomoc nesvědčí (a důvodová zpráva[18)] mlčí), o žádných opatřeních s mocí zákona nemluví a navíc zavazuje vládu řídit se při omezování základních práv a ukládání povinností zvláštním zákonem (tím je krizový zákon). Zásadním argumentem proti pravomoci vlády vydávat opatření s mocí zákona je i požadavek demokratické legitimity zákona; zákon je výrazem obecné vůle (čl. 6 francouzské Deklarace práv člověka a občana) a je tak zásadní politické rozhodnutí, že musí být přijato přímo voleným zákonodárným sborem, jednajícím veřejně, a tudíž pod veřejnou kontrolou, nikoli kabinetním rozhodnutím, nadto neodůvodňovaným.

b) Okolnost, že krizová opatření vlády jsou vydávána na základě krizového zákona, upravujícího podrobnosti k čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, a v mezích krizového zákona, nasvědčují tomu, že by krizová opatření vlády mohla být podzákonnými předpisy.[19)] To je i názor Ústavního soudu; v usnesení Pl. ÚS 8/20 (bod 45) uvedl, že *„napadené krizové opatření vlády má materiálně povahu jiného právního předpisu podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy“*, totéž uvedl i v usneseních Pl. ÚS 7/20 (bod 23), Pl. ÚS 15/20 (bod 12) a jinou formulací i v již citovaném usnesení Pl. ÚS 10/20 (bod 22), s nímž se shoduje usnesení Pl. ÚS 11/20 (bod 29). Důsledkem chápání krizových opatření vlády jako podzákonných předpisů je možnost obecných soudů neaplikovat je v případě jejich nezákonnosti (čl. 95 odst. 1 Ústavy) a širší okruh subjektů, oprávněných podat návrh na jejich zrušení Ústavním soudem (srov. § 64 odst. 1 a 2 zákona o Ústavním soudu). Rozpor s výhradou zákona v čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny (viz výše) lze řešit vnímáním čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR

---

17) Srov. aktuálně HALMAI, G., SCHEPPELE, K. L.: Don't Be Fooled by Autocrats!, *Verfassungsblog.de*, 22. 4. 2020, https://verfassungsblog.de/dont-be-fooled-by-autocrats/. V českém překladu titíž: Nenechte se (o)šálit autokraty!, Respekt.cz, 13. 5. 2020, https://www.respekt.cz/respekt-pravo/nenechte-se-osalit-autokraty.

18) Poslanecká sněmovna, II. volební období, tisk 282/0, https://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028200.htm.

19) Takto i VANÍČEK, J., VODEHNAL, O.: *Krizový zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, podle nichž ale mají být krizová opatření vydávána jako nařízení vlády. K chápání krizových opatření jako nařízení vlády nesouhlasně usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 8/20, bod 43.

jako *legem specialem* vůči čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny, jak to činí i Ústavní soud v bodu 24 usnesení Pl. ÚS 11/20: *„Již zmíněný čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky nicméně umožňuje, aby zákon vymezil pouze základní práva a svobody, do nichž může být zasaženo povinnostmi stanovenými rozhodnutím vlády, a vládě tak ponechal uvážení, jaké konkrétní povinnosti a v jakém rozsahu stanoví. V tomto případě tedy ústavní zákon připouští, aby byl základ určité povinnosti vymezen nikoliv v zákoně, ale teprve v rozhodnutí vlády, aniž by tím omezoval možnost stanovit zákonem meze tohoto oprávnění vlády (jak činí § 6 krizového zákona v jednotlivých pododstavcích, kde specifikuje možné typy krizových opatření). Obdobně lze nahlížet i na vztah uvedeného oprávnění k čl. 4 odst. 2 Listiny, podle něhož meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem."* Pokud tedy základní práva lze omezovat 1. zákonem, je-li to 2. v demokratické společnosti nezbytné 3. pro sledování určitých, v Listině vyjmenovaných legitimních cílů (srov. např. čl. 12 odst. 3, 14 odst. 3, 16 odst. 4, 17 odst. 4, 19 odst. 2 nebo 20 odst. 3), čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR lze chápat jako *lex specialis* vůči prvnímu požadavku (na místo zákona vstupují na dobu nouzového stavu a pod soudní kontrolou krizová opatření vlády, vydaná na základě krizového zákona a v jeho mezích), druhý a třetí požadavek však dodrženy být musí.

Výhodou tohoto řešení z hlediska obrany před excesy výkonné moci je rovněž okolnost zdůrazněná zde Ústavním soudem, že taková krizová opatření může vláda vydávat jen na základě krizového zákona a v jeho v mezích. Oproti tomu stanovování zákonných mezí opatřením s mocí zákona by bylo teoreticky spornější. Na nevýhodu tohoto řešení upozorňuje soudce J. Filip v odlišném stanovisku k usnesení Pl. ÚS 8/20; označení krizových opatření vlády za podzákonné právní předpisy může narážet na zásadu, že znakem právního předpisu je obecnost. Nejkurióznější je v tomto ohledu krizové opatření vlády č. 221/2020 Sb., podle kterého *„vláda stanoví výjimku z usnesení vlády… č. 194/2020 Sb., a to z omezení počtu osob pro účast na bohoslužbě, pro konání bohoslužby v katedrále sv. Víta, Václava a Vojtěcha v Praze dne 5. května 2020 k 75. výročí Pražského povstání tak, že nařizuje, že se této bohoslužby zúčastní nejvýše 60 osob"*. Tento problém ale není nepřeklenutelný. Ústavní soud nevylučuje neobecné právní předpisy jako takové; spíše zkoumá, zda nejsou takovým právním předpisem dotčeny principy dělby moci, rovnosti, práva na soudní ochranu a vyloučení svévole při uskutečňování veřejné moci (srov. nálezy Pl. ÚS 24/04, Pl. ÚS 24/08 a Pl. ÚS 27/09). Ve světle těchto principů ale konkrétní krizové opatření vlády může obstát, nevlamuje-li se do pravomoci jiného orgánu, nerozlišuje-li bez legitimního důvodu, nebere-li dotčeným osobám soudní ochranu a není-li svévolné.

c) Vyloučeno ani není, že krizová opatření vlády jsou opatření obecné povahy.[20] Argumentem může být § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví, podle kterého obsahově dosti podobná mimořádná opatření ministra zdravotnictví jsou výslovně označena jako opatření obecné povahy, s určitými výjimkami pro jejich vydávání. Ústavní soud sice v bodech 39 a 40 usnesení Pl. ÚS 8/20 uvedl, že krizovým opatřením vlády chybí potřebný znak konkrétnosti, rozsudek Městského soudu v Praze 10 A 35/2020 ze 7. května 2020 ale s odkazy na judikaturu i literaturu v bodě 24 uvedl, že znak konkrétnosti opatření obecné povahy může být dán jejich vztahem ke *„konkrétní události, jíž je pandemie nemoci covid-19“*, přičemž (s odkazem na nález Pl. ÚS 14/17) *„při posouzení materiálních znaků aktu veřejné správy je namístě se v pochybnostech přiklonit k opatření obecné povahy, nikoliv k právnímu předpisu“*. Shodně říkají J. Dienstbier, V. Derka a F. Horák, že krizová opatření vlády splňují podmínku konkrétnosti v předmětu regulace a abstraktnosti v okruhu kandidátů, a upozorňují, že ústavní zákon o bezpečnosti ČR ani krizový zákon vládu k vydávání normativních právních aktů výslovně nezmocňuje.[21] Krizový zákon sice krizová opatření vlády neoznačuje ani jako opatření obecné povahy, ale Ústavní soud dlouhodobě vychází z materiálního pojetí opatření obecné povahy (srov. nález Pl. ÚS 14/07 a navazující judikaturu). Podle § 171 správního řádu vydávají opatření obecné povahy správní orgány, a tím podle vymezení v § 1 odst. 1 správního řádu může být i vláda jako orgán moci výkonné.

Soudní ochrana vůči opatření obecné povahy je nejsnazší, neboť podle § 101a soudního řádu správního může návrh na zrušení opatření obecné povahy podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen.

d) Podle odlišného stanoviska soudce J. Filipa k usnesení Pl. ÚS 8/20 je třeba *„brát jednotlivá opatření podle jejich obsahu a podle toho je hodnotit“*. Tuto výhradu začal zmiňovat i Ústavní soud. V bodě 24 usnesení Pl. ÚS 13/20 uvedl, že *„je vyloučeno, aby ústavně zaručená základní práva a svobody, do nichž by bylo zasaženo krizovým opatřením, byla vyňata z ochrany soudní moci ve smyslu čl. 4 Ústavy. Takovýto zásah musí vždy podléhat soudnímu přezkumu, a to přinejmenším ze strany Ústavního soudu. Krizová opatření vlády, kterými je zasahováno do základních práv a svobod přímo nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím individuálního právního aktu vytvářejí právní základ, sice mohou mít různou podobu a obsah, pročež je nelze souhrnně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů, z hlediska řízení před Ústavním soudem však musí být vždy v závislosti na svém obsahu přezkoumatelná buď jako právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci“*; v bodě 26 a 27 usnesení Pl. ÚS 11/20 na to navázal. Slabinou tohoto řešení je riziko odepření spravedlnosti v důsledku možných vnitrojustičních sporů o právní povahu napadeného krizového opatření vlády. Jinak by se soudní kontrola řídila povahou konkrétního krizového opatření vlády, jde-li tedy o právní

[20] K opatření obecné povahy srov. HEJČ, D., BAHÝĽOVÁ, L.: *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017.
[21] DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: cit. dílo, str. 427.

předpis, opatření obecné povahy, nebo individuálních právní akt. Ale vydala-li by vláda jako krizové opatření individuální právní akt, bylo by třeba ve světle výše uvedeného u bodu b) zkoumat, zda vláda nediskriminuje, neodnímá adresátovi opatření soudní ochranu (například chabým odůvodněním zakládajícím nepřezkoumatelnost) nebo zda si nepočíná svévolně.

Ať diskuse o právní povaze krizových opatření vlády skončí jakkoli, je třeba trvat na tom, že musí být soudně přezkoumatelná, neboť představují (leckdy i razantní) zásahy do základních práv a svobod. Dále musí být jasné, že krizová opatření vlády mohou být jen mimořádnou a krátkodobou reakcí na krizovou situaci a nesmějí se stát trvalou součástí právního řádu ani na to aspirovat. Dlouhodobější opatření obecného charakteru, zvláště zasahují-li do základních práv a svobod, lze v demokratickém právním státě zakotvit pouze zákonem.

Přejdeme-li k obsahu krizových opatření, která vláda od března do května 2020 skutečně vydala, u řady z nich nebylo jisté, zda měly dostatečný zákonný základ a zda omezovaly základní práva a svobody jen v nezbytně nutném rozsahu. Nejvyšší správní soud se v usnesení Pst 19/2019 z 1. dubna 2020 vyjádřil ke krizovému opatření vlády č. 88/2020 Sb., že *„vláda přijetím usnesení o odložení hlasování v doplňovacích volbách do Senátu jednala mimo svou pravomoc i působnost, a že tento akt je nutno proto považovat za natolik vadný, až je nicotný“* a že *„chránit je třeba nejen zdraví, životy a hospodářství, ale i demokratický ústavní a právní stát“*. Čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti ČR umožňuje prodlužovat lhůty na konání voleb jedině zákonem; ten byl později přijat. Podobně problematické bylo opatření vlády č. 122/2020 Sb., kterým vláda omezila možnost zasedání obecních a krajských zastupitelstev; takový zásah do práva na samosprávu podle čl. 8 Ústavy byl pravděpodobně protiústavní, byť Ústavní soud v usnesení Pl. ÚS 7/20 se k věci meritorně nevyjádřil.[22)]

Pochybnosti o zákonném základu a o omezení základních práv jen v nezbytném rozsahu jsou u řady dalších opatření, především u zákazu vycestovat z ČR. Podle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona lze nařídit „zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území…“, ale může být vymezeným územím celý svět? Nouzový stav byl vyhlášen „pro území ČR“, je tedy sporné, zda může regulovat chování na území jiných států. Pochybná je i proporcionalita zákazu vycestovat, protože není nezbytný pro ochranu zdraví na území ČR.[23)] I povinnost zavřít obchody a provozovny služeb mohla být v řadě případů (zvláště malých prodejen) neproporcionální a časté zavádění a rušení výjimek jednak narušovalo právní jistotu, jednak mohlo být diskriminační a svévolné. Sporný zákonný základ i rozpor s principem proporcionality byl i u povinnosti mít všude mimo bydliště zakrytý obličej. Tuto povinnost už pod „zákaz vstupu,

[22)] Srov. ale odlišné stanovisko P. Šámala a K. Šimáčkové.

[23)] Pro další argumenty srov. odlišné stanovisko K. Šimáčkové k usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 10/20.

pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území…“ podle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona lze podřadit těžko. Naprostá plošnost opatření, zahrnujícího i liduprázdnou přírodu, pobyt v prázdné místnosti či v autě, atd., dále jen těžko projde testem proporcionality.

Pozoruhodné rovněž bylo, že obsahově shodná pravidla byla přijímána tu jako krizová opatření vlády, tu jako mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví, ke kterým hned přejdeme. Z hlediska dělby moci je nespornou výhodou krizových opatření vlády jejich parlamentní kontrola alespoň v tom smyslu, že Poslanecká sněmovna v případě vážné nespokojenosti s počínáním vlády může neprodloužit nebo dokonce kdykoli zrušit nouzový stav, a tím i ukončit platnost a účinnost všech krizových opatření vlády.

4. Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví

Patrně nejvíc aktů čelících epidemii bylo vydáno jako mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle tohoto ustanovení mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou například *„b) zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu“*, dále *„d) příkaz k vyčlenění lůžek ve zdravotnických zařízeních“*, *„e) příkaz k provedení ohniskové dezinfekce, dezinsekce a deratizace na celém zasaženém území…“* a konečně *„i) zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku“*.

Podle § 94a odst. 2 téhož zákona se jedná o opatření obecné povahy. Problémem je především nadužívání mimořádně vágního § 69 odst. 1 písm. i) (*„zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku…“*), které ale Ministerstvo zdravotnictví používá nejčastěji. Městský soud v Praze rozsudkem 14 A 41/2020 z 23. dubna 2020 čtyři mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví zrušil. V odůvodnění trval na tom, že závažnější omezení základních práv mohou být vydána jen jako krizová opatření vlády:

„154. ...omezení zákona o ochraně veřejného zdraví nemohl odpůrce obejít ani tím, že svobodu pohybu a podnikání omezil na základě § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle tohoto ustanovení může ministerstvo zakázat nebo nařídit ‚další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku‘. Toto obecně formulované ustanovení nemůže být podkladem pro takto závažné zásahy do základních práv.

155. Podle čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem. Jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva, zákon umožňující omezit základní práva musí být dostatečně konkrétní, aby jeho aplikace byla předvídatelná. Podle Ústavního soudu, zákon, který stanoví meze základních práv a svobod natolik obecně či vágně, že určení jejich obsahu fakticky přenechá praxi státních orgánů či jiných subjektů, je v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny ze stejných důvodů, pro které nelze stanovení mezí základních práv přenechat podzákonnému právnímu předpisu' (nález … Pl. ÚS 3/15, bod 105). Velmi obecně formulovaný § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nemůže sloužit jako bianko šek vystavený zákonodárcem k jakkoliv závažnému a rozsáhlému zásahu do základních práv. Takový výklad by byl v rozporu s právě citovaným čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Soud tudíž nemůže akceptovat, aby odpůrce svou pravomoc vydat napadená opatření omezující svobodu pohybu a podnikání mohl bez bližšího vysvětlení založit na tomto ‚zbytkovém ustanovení'. Obzvláště za situace, kdy jiný zákon, jež má být s ohledem na specifika nastalé situace aplikován, umožňuje omezení právě těchto základních práv a svobod."[24)]

Rozpor § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví s výhradou zákona zakotvenou v čl. 2 a 4 Listiny je totiž, zvláště při jeho aktuální interpretaci Ministerstvem zdravotnictví, očividný. Ústavní soud v některých známých nálezech velmi úzkostlivě dbal na dodržování výhrady zákona i v dosti extrémní formě, srov. zejména nález k zdravotnickým nadstandardům (Pl. ÚS 36/11), kde Ústavnímu soudu nestačilo abstraktní vymezení „základní" a „ekonomicky náročnější" varianty zdravotní péče v zákoně a řekl, že úprava v zákoně musí být dostatečně srozumitelná adresátům a aplikovatelná a prováděcí předpis má stanovit již jen detaily. Ústavnímu soudu ani nestačilo vymezení zákazu držet množství omamné látky větší než malé v trestním zákoníku, s konkretizací v nařízení vlády, a nálezem Pl. ÚS 13/12 zrušil v trestním zákoníku zmocnění pro vládu stanovit nařízením, „jaké je množství větší než malé u omamných látek, psychotropních látek, přípravků je obsahujících a jedů". V tomto kontextu je zarážející bod 33 usnesení Pl. ÚS 11/20, kde Ústavní soud tváří v tvář praxi Ministerstva zdravotnictví jen podotkl k § 69 odst. 1 písm. i), že *„jde o určitou ‚zbytkovou' kategorii, která není blíže vymezena, resp. omezena. V zásadě proto může jít o jakoukoliv epidemiologicky rizikovou činnost, bude-li její zákaz či nařízení respektovat kautely plynoucí z ústavního pořádku"*. Možná je pojetí výhrady zákona v nálezech Pl. ÚS 36/11 a Pl. ÚS 13/12 až přehnané (v nálezech Pl. ÚS 19/14 a Pl. ÚS 21/14 byl Ústavní soud méně přísný) a bude namístě po odeznění koronavirové krize

[24)] Městský soud v Praze sice v bodech 147–152 rozsudku 14 A 41/2020 rozvíjí poněkud pochybnou úvahu, že pravomoc Ministerstva zdravotnictví se zvětšuje a zmenšuje v závislosti na tom, zda zrovna je vyhlášen nouzový stav, nicméně argumentace v bodech 154 a 155 je tak zásadní a přesvědčivá, že jistě dopadá na postup Ministerstva zdravotnictví vždy, ať je nouzový stav, či není.

hledat nějaké rozumně středové pojetí výhrady zákona,[25] nicméně kontrast mezi zmiňovanými nálezy a blahovolnou tolerancí „normotvorby" Ministerstva zdravotnictví na základě § 69 odst. 1 písm. i) v bodě 33 usnesení Pl. ÚS 11/20 bije do očí.[26] Není nepodstatné, že porušení těchto mimořádných opatření je přestupkem podle § 92n odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví s pokutou do 3 miliónů Kč.

Podle J. Dienstbiera, V. Derky a F. Horáka pravomoc Ministerstva zdravotnictví vydávat mimořádná opatření podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nesplňuje požadavek striktní zákonnosti, je snadno zneužitelná a efektivně nekontrolovatelná a problém vidí i v časové neohraničenosti takových opatření[27] a v pravomoci Ministerstva zdravotnictví vyvolat takto *de facto* mimořádný stav, aniž by ovšem pro takový mimořádný stav existovalo zmocnění v ústavním pořádku.[28]

Tyto výhrady justice i právní vědy proti § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví a jeho nadužívání Ministerstvem zdravotnictví nabyly na aktuálnosti po ukončení nouzového stavu. Ministerstvo zdravotnictví vydalo 15. května 2020 sérii ochranných opatření a mimořádných opatření na dobu od 18. do 25. května 2020, která nadále závažně omezují četná základní práva včetně svobody pohybu a pobytu, práva podnikat a práva na vzdělání. Další série mimořádných opatření z 19. května 2020 omezuje některá základní práva od 25. května 2020 „do odvolání". Přinejmenším některá z těchto opatření se jeví být ve světle výše citovaného názoru Městského soudu v Praze nezákonná.

Jako příklady takových protiprávních omezení základních práv (buď nemajících patřičný zákonný základ nebo zjevně nepřiměřených) lze uvést plošný zákaz vstupu cizinců (s výjimkami) ochranným opatřením MZDR 20599/2020-1/MIN/KAN z 15. května 2020 (podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví), zákaz pobývat na veřejně dostupných místech v počtu více než deseti osob mimořádným opatřením MZDR 20588/2020-1/MIN/KAN z téhož dne [podle § 69 odst. 1 písm. b) téhož zákona], povinnost mít zakrytý nos a ústa i na liduprázdných místech mimo bydliště uloženou mimořádným opatřením MZDR 15757/2020-16/MIN/KAN z 18. května 2020 [podle § 69 odst. 1 písm. i)], atd. Jde přinejmenším o zásahy do svobody pohybu a pobytu, shromažďovacího práva a práva na respektování

---

[25] Naše aktuální pojetí výhrady zákona je jedno z nejpřísnějších v Evropě, srov. KYSELA, J.: *Zákonodárství bez parlamentů*. Praha, 2006.

[26] Srov. ale obezřetnější přístup v bodech 20, 21 a 26 odlišného stanoviska K. Šimáčkové, V. Šimíčka a D. Uhlíře k usnesení Pl. ÚS 8/20, varující před vyprázdněním ústavně garantované výhrady zákona a končící varováním: *„Aprobovat bez dalšího nynější praxi by znamenalo, že ministr zdravotnictví může dle vlastního uvážení suspendovat jedno ze základních lidských práv například při řešení příští chřipkové epidemie."*

[27] DIENSTBIER, J.; DERKA, V.; HORÁK, F.: cit. dílo, str. 430–431.

[28] DIENSTBIER, J.; DERKA, V.; HORÁK, F.: cit. dílo, str. 420.

soukromého a rodinného života, další opatření zasahují do práva podnikat, práva na vzdělání a dalších základních práv.

Vláda si byla vědoma nedostatečnosti zákonného základu a schválila 7. května 2020 vládní návrh zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 v roce 2020, s účinností přechodně do konce roku 2020, v jehož důvodové zprávě čteme: *„Za současné epidemie … se nicméně ukazuje, že zákon o ochraně veřejného zdraví nenabízí v rámci tam vymezených mimořádných opatření dostatečnou škálu nástrojů pro její zvládání. Zároveň je velmi kusou i úprava procesu vydávání těchto opatření, přičemž vzhledem k tomu, že tato opatření mohou mít i celostátní působnost, a tedy celoplošné dopady, mohla by být zpochybňována jejich legitimita vzhledem ke způsobu jejich přijetí a namítána možnost svévole."*[29] Není jasné, proč vláda nenavrhla projednání tohoto návrhu ve stavu legislativní nouze, který v té době ještě trval. Pak by mohlo Ministerstvo zdravotnictví využívat nové, tímto zákonem stanovené pravomoci a alespoň některým výše uvedeným nezákonnostem se vyhnout.

Jak už bylo řečeno, soudní kontrolu opatření obecné povahy provádějí správní soudy, přičemž podle § 101a soudního řádu správního může návrh na zrušení opatření obecné povahy podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. Městský soud v Praze v rozsudku 10 A 35/2020 v bodě 62 správně upozorňuje, že *„by ministerstvo vždy mělo svá opatření odůvodnit v co nejkonkrétnější možné míře, tak aby veřejnosti bylo zřejmé, z jakých důvodů dochází k omezování práv. Obecně přitom platí, že s postupujícím časem od začátku epidemie lze předpokládat vyšší informovanost ministerstva o hrozících rizicích i o něco nižší potřebu rychlých reakcí, a proto by měla být mimořádná opatření odůvodňována podrobněji"*. Těmto požadavkům jen stěží dostojí lakonické[30] odůvodnění „rouškového" mimořádného opatření MZDR 15757/2020-13/MIN/KAN z 5. května 2020, nepřinášející nic nového oproti odůvodněním předchozích opatření z 9. dubna a 30. března. Mimořádné opatření 15757/2020-16/MIN/KAN z 18. května 2020 už má odůvodnění delší, ovšem nikterak nevysvětluje řadu výjimek z „rouškové" povinnosti; nadto věta začínající *„Pro srovnání odpůrce uvádí…"* svědčí o překopírování z nějakého soudního rozhodnutí nebo vyjádření vůči soudu.

Nejen odůvodnění, ale i samotný normativní text těchto opatření obecné povahy je leckdy formulován mimořádně nedbale, což je u aktů zavazujících miliony adresátů a vydávaných dva měsíce po vyhlášení nouzového stavu smutné. Citované mimořádné opatření 15757/2020-16/MIN/KAN z 18. května 2020 a všechna předchozí „roušková" opatření například obsahovala text *„Všem osobám se… zakazuje pohyb a pobyt na všech místech mimo bydliště, bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa) jako je respirátor,*

---

[29] Poslanecká sněmovna, VIII. volební období, tisk 859/0, https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=859&CT1=0.

[30] Odůvodnění neobsahují o moc víc než poznatek, že koronavirus se šíří kapénkami a rouška brání šíření kapének.

rouška…“, který vinou chybně umístěné čárky za slovem „bydliště“ vlastně plošně zakazoval opustit bydliště; z výjimky pro „*studenty, účastníky přijímacího řízení, akademické pracovníky, členy zkušebních komisí pro státní zkoušky a přijímací zkoušky na vysokých školách podle zákona č. 111/1998 Sb., pokud je zachován rozestup nejméně 1,5 m a pokud je v místnosti maximálně 15 osob*“ z téhož opatření není patrné, zda se vztahuje jen na státní a přijímací zkoušky, nebo na studenty a akademické pracovníky obecně, a nepomůže tu ani četba odůvodnění. Do učebnic legislativní techniky patrně pronikne věta z mimořádného opatření MZDR 20581/2020-2/MIN/KAN z 19. května 2020, podle níž se „*zakazuje konzumovat potraviny včetně nápojů na veřejnosti v místě jejich prodeje nikoli v nezbytně nutných případech pro potřeby nezbytného občerstvení, jedná-li se o potraviny určené k bezprostřední konzumaci, a v takovém případě pobývat za účelem jejich konzumace od prodejny, výdejového okénka apod. méně než 10 metrů*“, na niž upozornil V. Kilian.[31)] Rozbor konkrétních příkazů a zákazů, kvality legislativní práce, jež se v čase vůbec nezvyšovala, a sdělnosti odůvodnění, jež jsou povinnou náležitostí opatření obecné povahy, by vydal na samostatný článek.[32)]

Ministerstvo zdravotnictví se dále systematicky vyhýbá soudnímu přezkumu svých opatření jejich neustálým rušením a vydáváním v podobném znění, na což správní soudy leckdy reagují nepřipuštěním změny návrhu a odmítnutím návrhu s tím, že napadené opatření obecné povahy bylo mezitím ministerstvem zrušeno novým (velmi podobným) opatřením obecné povahy.[33)] Takovým postupem se správní soudy vyhýbají své ústavní povinnosti poskytovat ochranu právům podle čl. 90 a 4 Ústavy.[34)] Stojí za zmínku, že na pokus desátého senátu Městského soudu v Praze v řízení 10 A 35/2020 umožnit navrhovateli na zrušení a nové vydání aktu reagovat odpovědělo Ministerstvo zdravotnictví nedůstojnou námitkou podjatosti vůči všem členům senátu, které však NSS usnesením Nao 48/2020 nevyhověl.

Bylo by velmi neblahé a s ideou demokratického právního státu rozporné, kdyby § 68 a 69 zákona o ochraně veřejného zdraví sloužily nadále jako svého druhu zmocňovací zákon pro dalekosáhlé zásahy do základních práv plošnými mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví, jejichž účinné soudní kontrole se navíc Ministerstvo zdravotnictví systematicky vyhýbá.

---

31) KILIAN, V.: Mimořádná opatření, *Právní prostor*, 26. 5. 2020, https://www.pravniprostor.cz/aktuality/mimoradna-opatreni.

32) Psaní takového článku ovšem zkomplikovalo Ministerstvo zdravotnictví tím, že začalo starší mimořádná opatření, např. mimořádné opatření MZDR 20581/2020-2/MIN/KAN z 19. května 2020, z výše citované webové stránky mazat (navštíveno 29. května 2020).

33) Srov. např. usnesení Městského soudu v Praze 9 A 52/2020 ze 14. května 2020, kterým byl odmítnut návrh na zrušení „rouškového“ mimořádného opatření MZDR 15757/2010-10/MIN/KAN z 30. dubna 2020 proto, že bylo zrušeno dalším „rouškovým“ mimořádným opatřením MZDR 15757/2020-13/MIN/KAN ze 4. května 2020.

34) Nadto Ústavní soud v usnesení Pl. ÚS 11/20 dospěl k závěru, že on opatření obecné povahy zrušit nemůže, čemuž ovšem oponovala řada disentujících soudců.

5. Závěr

Čelení epidemii a jejím následkům je závažný úkol státu, který vyžadoval i rychlé a účinné využití dostupných právních nástrojů. V. Bílková správně upozorňuje, že státu z ústavního pořádku a mezinárodních smluv o lidských právech vyplývá i povinnost chránit životy a zdraví obyvatel.[35)] Je dobře, že patrně i díky některým krokům vlády a Ministerstva zdravotnictví pandemie postihla obyvatele České republiky v porovnání s jinými zeměmi velmi málo.

Praktické využívání těchto právních nástrojů, zvláště krizových opatření vlády a mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví, ale odhalilo řadu problémů z hlediska jejich ústavnosti a zákonnosti. Lze pochopit, že v prvních dnech nouzového stavu vláda poněkud improvizovala v zájmu rychlé a účinné reakce na nebezpečí. Úcta k lidským právům a k principům právního státu se ale bohužel postupem času nijak výrazně nezvyšovala. Obyvatelé ČR čelili a čelí často nejasným, nepřiměřeným a chabě odůvodněným zákazům s pochybným právním základem. V situaci, kdy činnost Parlamentu není a nebyla ochromena a kdy od rozšíření nákazy novým koronavirem SARS-CoV-2 do ČR uplynuly již více než dva měsíce, by vláda měla důsledně respektovat výhradu zákona zakotvenou v čl. 2 a 4 Listiny a opírat ukládání povinností obyvatelům o dostatečně určitý zákonný základ. Chce-li být Česká republika demokratickým právním státem založeným na úctě k právům člověka a občana, měla by lidem a občanům ukládat povinnosti prostřednictvím zákonných, srozumitelných, veřejně diskutovaných, řádně odůvodněných[36)] a soudně kontrolovatelných aktů, které jsou v souladu s Listinou základních práv a svobod.

---

35) BÍLKOVÁ, V.: cit. dílo, str. 2.

36) V demokratickém státě by měly být akty veřejné moci odůvodněné, což platí jak pro individuální právní akty, tak pro právní předpisy. Soudní a správní rozhodnutí mají odůvodnění jako povinnou náležitost, i opatření obecné povahy musí být odůvodněná. Návrhy zákonů mají důvodovou zprávu a zákonům poskytuje odůvodnění i veřejná kontradiktorní debata v parlamentu. I návrhy podzákonných právních předpisů musí být odůvodněné (srov. čl. 14 a čl. 16 odst. 4 Legislativních pravidel vlády). O nedostatečnosti odůvodnění opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví už byla řeč. Ke krizovým opatřením vlády nebyla publikována žádná odůvodnění. Občané by ale měli znát řádné a přesvědčivé odůvodnění aktů, které jim ukládají povinnosti. Těžko by se přitom dalo argumentovat tím, že v krizové situaci se nesmějí nepříteli prozrazovat naše taktické úvahy; virus si patrně taková odůvodnění stejně nepřečte.

Aleš Sova

Přezkum opatření přijatých v době nouzového stavu*)

Úvod

Přezkum opatření přijatých v době nouzového stavu je téma nanejvýš aktuální. S účinností po dobu celkem ode dne 12. 3. 2020 (od 14:00 hodin) do dne 17. 5. 2020 (24:00 hodin) byl totiž v České republice vyhlášen nouzový stav, a to usnesením vlády ze dne 12. 3. 2020 č. 194 o vyhlášení nouzového stavu, zveřejněném pod č. 69/2020 Sb. Nouzový stav byl vyhlášen původně na dobu 30 dnů, která byla následně na základě souhlasů Poslanecké sněmovny prodloužena na zmíněnou celkovou dobu.[1)]

Nouzový stav byl vyhlášen podle § 4 a 5 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti České republiky"). Zmíněné usnesení vlády přímo uvádí, že nouzový stav byl vyhlášen *„pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky"*.

Vláda současně nařídila ve smyslu § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „krizový zákon"), pro řešení vzniklé krizové situace krizová opatření. Opatření však nebyla během zmíněného nouzového stavu vydávána jen podle krizového zákona, nýbrž také Ministerstvem zdravotnictví podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví"). Následovala snaha některých osob dosáhnout přezkoumání nařízených opatření s tím, že se dotkla základních práv a svobod. Ostatně je nutno vzít v potaz, že opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví nejsou nezbytně podmíněna vyhlášením nouzového stavu a překračují dobu jeho vyhlášení.

---

*) Článek je zpracován ke dni 1. 7. 2020.

1) Viz usnesení vlády ze dne 9. 4. 2020 č. 396 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, zveřejněné pod č. 156/2020 Sb., a to do dne 30. 4. 2020 na základě souhlasu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky uděleného jejím usnesením ze dne 7. 4. 2020 č. 1012, a usnesení vlády ze dne 30. 4. 2020 č. 485 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, zveřejněné pod č. 219/2020 Sb., a to do dne 17. 5. 2020 na základě souhlasu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky uděleného jejím usnesením ze dne 28. 4. 2020 č. 1105.

Právě možnostmi přezkumu opatření přijatých v době nouzového stavu se toto pojednání zabývá. Přitom je tedy nezbytné rozlišit, o jaká opatření se jedná, respektive jakou materiální povahu mají.

Pro získání odpovědí na předestřenou otázku týkající se možnosti přezkumu lze vyjít také z rozhodnutí soudů, která již byla vydána. Jedná se nejen o správní soud, relevantní je *a priori* Ústavní soud.

1. Různá materiální povaha opatření

V případě aktuální situace související s výskytem koronaviru SARS CoV-2 byla či stále jsou přijata opatření v různých formách a s různou materiální povahou. Lze vymezit tři takové okruhy. Jsou to samotné vyhlášení nouzového stavu, opatření podle krizového zákona (krizová opatření) a opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví (mimořádná opatření). Ke každé z těchto materiálních povah se pak vážou různé možnosti přezkumu.

1.1 Vyhlášení nouzového stavu

Vyhlášení nouzového stavu se stalo z formálního hlediska usnesením vlády. Z dále rozebíraného rozhodnutí Ústavního soudu[2)] se podává, že v podstatě nejde o opatření, respektive úkon, který by sám o sobě zasahoval do práv a svobod. Podle Ústavního soudu se jedná o „akt vládnutí" s normativním dopadem.

Možnost vyhlášení nouzového stavu je právně zakotvena v čl. 5 a 6 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Tento čl. 5 zní:

„(1) Vláda může vyhlásit nouzový stav v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost.

(2) Nouzový stav nemůže být vyhlášen z důvodu stávky vedené na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů.

(3) Je-li nebezpečí z prodlení, může vyhlásit nouzový stav předseda vlády. Jeho rozhodnutí vláda do 24 hodin od vyhlášení schválí nebo zruší.

(4) Vláda o vyhlášení nouzového stavu neprodleně informuje Poslaneckou sněmovnu, která může vyhlášení zrušit."

Jak je z citovaného ustanovení patrné, a to z odstavce 1, nouzový stav byl zmíněným usnesením vlády ze dne 12. 3. 2020 vyhlášen z důvodu onoho tzv. jiného nebezpečí pro ohrožení zdraví. Na citovaný čl. 5 navazuje čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, který zní:

[2)] Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, dostupné z www.usoud.cz.

„(1) Nouzový stav se může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Podrobnosti stanoví zákon.

(2) Nouzový stav se může vyhlásit nejdéle na dobu 30 dnů. Uvedená doba se může prodloužit jen po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny.

(3) Nouzový stav končí uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen, pokud vláda nebo Poslanecká sněmovna nerozhodnou o jeho zrušení před uplynutím této doby.“

Z tohoto citovaného ustanovení a skutečností již popsaných ve vztahu k opatřením v rámci nouzového stavu souvisejícího s výskytem koronaviru SARS CoV-2 plyne, že vláda předepsaný postup formálně dodržela. Co do požadavku vymezení omezovaných práv zmíněné usnesení vlády ze dne 12. 3. 2020 odkazuje ohledně konkrétního provedení na jiná, samostatná usnesení vlády; i s tím se Ústavní soud při přezkoumávání musel vypořádat.

1.2 Opatření podle krizového zákona

Opatřeními, která zasahují do práv a svobod, jsou především opatření vydávaná podle krizového zákona, neboli krizová opatření.

Formálně jsou vydávána usneseními vlády, materiálně vzato mohou mít podle Ústavního soudu povahu obecného normativního aktu – *„jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy nebo ustanovení § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu“*.[3)] Obecněji se k povaze takových krizových opatření vyjádřil Ústavní soud v usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20,[4)] kdy konstatoval toto: *„Krizová opatření, kterými je zasahováno do základních práv a svobod přímo nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím individuálního správního aktu vytvářejí právní základ, sice mohou mít různou podobu a obsah, pročež je nelze souhrnně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů, z hlediska řízení před Ústavním soudem však musí být vždy v závislosti na svém obsahu přezkoumatelná buď jako právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci.“*

[3)] Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, dostupné z www.usoud.cz, odstavec 45. Shodně též některá pozdější usnesení Ústavního soudu, například usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/20, dostupné z www.usoud.cz. V usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 13/20, dostupném z www.usoud.cz, se v odstavci 23 k tomu podává, že *„…napadené akty vlády mají materiálně povahu jiného právního předpisu sui generis. Ústavní soud by proto byl příslušný k projednání návrhu podaným oprávněnou osobou na jejich zrušení, avšak pouze v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu…“*.

[4)] Dostupné z www.usoud.cz, odstavec 18.

Krizovým opatřením se podle § 2 písm. c) krizového zákona rozumí *„organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob“*.

Opatření podle krizového zákona jsou vydávána s odkazem na jeho ustanovení § 5 až 8. Z těchto ustanovení je žádoucí pro účely tohoto pojednání citovat následující.

Podle jeho § 5 platí následující. *„Za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit*

a) právo na nedotknutelnost osoby a nedotknutelnost obydlí při evakuaci osoby z místa, na kterém je bezprostředně ohrožena na životě nebo zdraví,

b) vlastnické a užívací právo právnických a fyzických osob k majetku (§ 29 a 31), pokud jde o nucené omezení práva vlastníka nebo uživatele z důvodu ochrany života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, které jsou ohroženy krizovou situací, přičemž je za toto omezení poskytnuta přiměřená náhrada,

c) svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací,

d) právo pokojně se shromažďovat ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací,

e) právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění,

f) právo na stávku, pokud by tato stávka vedla k narušení, případně znemožnění záchranných a likvidačních prací.“

V rámci nouzového stavu souvisejícího s výskytem koronaviru SARS CoV-2 byly *de facto* využity snad všechny z uvedených možností. Navazující § 6 téhož zákona pak stanoví: *„(1) Vláda je oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařídit*

a) evakuaci osob a majetku z vymezeného území,

b) zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území,

c) ukládání pracovní povinnosti, pracovní výpomoci nebo povinnosti poskytnout věcné prostředky,

d) bezodkladné provádění staveb, stavebních prací, terénních úprav nebo odstraňování staveb anebo porostů za účelem zmírnění nebo odvrácení ohrožení vyplývajícího z krizové situace.

(2) Vláda v době trvání nouzového stavu je dále oprávněna

a) nařídit povinné hlášení přechodné změny pobytu osob, kterou se rozumí opuštění místa trvalého pobytu osoby, k němuž je hlášena v místě, ze kterého byla organizovaně evakuována nebo které o své vůli opustila z důvodu ohrožení svého života nebo zdraví, pokud tato změna pobytu bude delší než 3 dny,

b) přijmout opatření k ochraně státních hranic, k pobytu cizinců nebo osob bez státní příslušnosti, v oblasti zbraní, výbušnin, nebezpečných chemických látek a přípravků, jaderných zařízení a zdrojů ionizujícího záření,

c) nařídit přemístění osob ve vazbě nebo ve výkonu trestu odnětí svobody do jiné věznice nebo vyloučit volný pohyb těchto osob mimo věznici,

d) nařídit nasazení vojáků v činné službě a jednotek požární ochrany k provádění krizových opatření,

e) nařídit vykonávání péče o děti a mládež, pokud tuto péči nemohou v krizové situaci vykonávat rodiče nebo jiný zákonný zástupce,

f) nařídit přednostní zásobování

1. *dětských, zdravotnických nebo sociálních zařízení,*
2. *ozbrojených sil, bezpečnostních sborů a složek integrovaného záchranného systému, pokud se podílejí na plnění krizových opatření,*
3. *prvku kritické infrastruktury, a to v nezbytném rozsahu,*

g) zabezpečit náhradní způsob rozhodování o dávkách sociálního zabezpečení (péče), kterými se rozumí dávky nemocenského pojištění, důchodového pojištění, důchodového zabezpečení, státní sociální podpory, dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče, a o jejich výplatě. …

(4) Povinnosti uvedené v odstavci 1 písm. c) lze uložit pouze tehdy, pokud nelze tyto činnosti a věci zajistit smluvně, subjekt plnění klade zjevně finančně a časově nevýhodné podmínky nebo plnění odmítne a přitom hrozí nebezpečí z prodlení. …"

V rámci nouzového stavu souvisejícího s výskytem koronaviru SARS CoV-2 byla z citovaných ustanovení *de facto* aplikována většina. Potřeba využití zjevně nebyla ve vztahu k opatřením vztahujícím se k realizaci či odstraňování staveb.

Významným lze shledat ustanovení § 8 krizového zákona, podle něhož *„rozhodnutí o krizových opatřeních uvedených v § 6 odst. 1 až 3 a v § 7 se zveřejňují v hromadných informačních prostředcích a vyhlašují se stejně jako zákon. Účinnosti nabývají okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví."* Tento text je obdobný ustanovení § 12 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, podle kterého: *„Rozhodnutí o nouzovém stavu, o stavu ohrožení státu nebo válečném stavu se zveřejňují v hromadných sdělovacích prostředcích a vyhlašují se stejně jako zákon. Účinnosti nabývají okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví."* Pro účely vyhlašování je v obou případech, tj. u vyhlášení nouzového stavu i u vyhlášení krizového opatření, výslovně odkázáno na vyhlašování stejně jako zákona.

K vymezenému tématu tohoto pojednání je relevantní rovněž ustanovení § 38 krizového zákona o vztahu ke správnímu řádu, kdy *„na rozhodování a ukládání povinností podle tohoto zákona se v době krizového stavu, s výjimkou § 6 odst. 5, § 9 odst. 3 písm. c) a § 34 až 34b, nevztahuje správní řád"*. Nejsou-li totiž opatření tvořena podle správního řádu, nelze je podle správního řádu ani přezkoumávat.

Podle § 39c krizového zákona *„orgány krizového řízení při řešení krizové situace postupují tak, aby případný zásah do práv a svobod osob nepřekročil nezbytnou míru“*. Právě i nedodržení tohoto ustanovení jistě může zavdávat potřebu krizové opatření přezkoumat.

V době nouzového stavu souvisejícího s výskytem koronaviru SARS CoV-2 ale nebyla vydávána pouze opatření podle krizového zákona, nýbrž také opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, která jsou právně upravena následujícím způsobem.

1.3 Opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví

Zákon o ochraně veřejného zdraví upravuje v § 68 provádění opatření před zavlečením infekčních onemocnění ze zahraničí. V § 69 pak upravuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku následovně, přičemž jsou citována jen příkladně ta, která byla uplatněna v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2.

„(1) Mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou

a) zákaz nebo omezení výroby, úpravy, úschovy, dopravy, dovozu, vývozu, prodeje a jiného nakládání s potravinami a dalšími výrobky, kterými může být šířeno infekční onemocnění, popřípadě příkaz k jejich zničení,

b) zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu, …

d) příkaz k vyčlenění lůžek ve zdravotnických zařízeních,

e) příkaz k provedení ohniskové dezinfekce, dezinsekce a deratizace na celém zasaženém území; …

i) zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.

(2) Mimořádná opatření podle odstavce 1 nařídí v nezbytně nutném rozsahu a rozhodne o jejich ukončení příslušný orgán ochrany veřejného zdraví. … Místní příslušnost orgánu ochrany veřejného zdraví se řídí místem výskytu infekčního onemocnění. Odvolání proti rozhodnutí příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví nemá odkladný účinek. Osoby jsou povinny se mimořádnému opatření podřídit.“

Podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví *„Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku a mimořádná opatření k ochraně zdraví fyzických osob při výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých výrobků a nejakostních či z porušení jakosti podezřelých vod, při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech, pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika*

krajů, a rozhoduje o jejich ukončení včetně uvolnění výrobků na trh nebo do oběhu". Dále podle § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví *„Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví stanoví ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění, a rozhoduje o jejich ukončení"*.

Podle § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví mimo jiné také opatření na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění podle § 80 odst. 1 písm. g) a h) téhož zákona vydá příslušný orgán ochrany veřejného zdraví jako opatření obecné povahy. V onom odstavci je dále stanoveno: *„Opatření obecné povahy se vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Toto opatření obecné povahy nabývá účinnosti dnem vyvěšení na úřední desce orgánu ochrany veřejného zdraví, který opatření vydal, a vyvěšuje se na dobu nejméně 15 dnů. Jde-li o opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví, zašle je Ministerstvo zdravotnictví též krajským hygienickým stanicím, které jsou povinny jej bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů."*

Podle ustanovení § 94a odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví *„opatření obecné povahy v den následující po dni nabytí jeho účinnosti opatří příslušný orgán ochrany veřejného zdraví záznamem o jeho účinnosti"*. Podle ustanovení § 94a odst. 4 téhož zákona pak platí, že, *„pokud pominuly nebo se změnily důvody pro vydání opatření obecné povahy podle odstavce 2, orgán ochrany veřejného zdraví je bezodkladně zruší nebo změní; odstavce 2 a 3 se použijí obdobně"*.

Z citovaných ustanovení přímo vyplývá, že ona mimořádná opatření mají formu opatření obecné povahy. Institut opatření obecné povahy je obecně upraven v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), a to v jeho části šesté, v § 171 až 174.[5)]

2. Přezkum opatření podle jejich materiální povahy

Po vymezení tří okruhů opatření přijatých v době nouzového stavu v předchozí části tohoto pojednání podle jejich materiální povahy je tato část pojednání věnována samotným možnostem přezkumu těchto opatření. Jde tedy o přezkum samotného vyhlášení nouzového stavu, opatření podle krizového zákona (krizových opatření) a opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví (mimořádných opatření).

Předestřít ovšem lze, že pro všechna opatření je společné, že „přezkoumat" je může ten, kdo je vydal, a to ve smyslu vydání nového opatření, kterým se původní opatření změní či zruší. V aktuálně skončeném nouzovém stavu byla tato situace poměrně častá, přičemž nejvíce patrné to bylo zřejmě na změně doby, po kterou je nakupování ve vymezených obchodech

---

[5)] K opatřením obecné povahy blíže viz například HENDRYCH, D.: Část třetí, kapitola VIII. Právní předpisy a jiné abstraktní formy správní činnosti. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část.* 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s. ISBN 978 80 7400 624 1, s. 126; nebo SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo.* 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s. ISBN 978 80 7478 002-8, s. 168.

vyhrazeno pro určité osoby.[6] Je zjevné, že takové řešení „přezkumu" je nejrychlejší a nejefektivnější. Pro případ, že se tak nestane, je třeba zabývat se možnostmi přezkumu takových opatření nezávisle na vůli toho, kdo je učinil.

2.1 Přezkum vyhlášení nouzového stavu

Již zmíněné usnesení vlády ze dne 12. 3. 2020 o vyhlášení nouzového stavu bylo také napadeno ústavní stížností u Ústavního soudu.[7] Výsledek žádaného přezkumu tohoto usnesení poskytuje výchozí vodítko pro posouzení možností takového přezkumu; byť bylo k onomu usnesení uplatněno několik disentů.

Ústavní soud stížnost odmítl jako návrh, k jehož projednání nebyl příslušný. Přitom bylo ve zkoumaném usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20,[8] po rekapitulaci příslušné právní úpravy vyhlašování nouzového stavu, jak již byla v tomto pojednání předestřena, konstatováno následující.

„Tvrdí-li stěžovatelka, že předmětné usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu je opatřením obecné povahy, je třeba její názor odmítnout zejména s ohledem na skutečnost, že vládní rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu nepředstavuje jednu z forem realizace veřejné správy přijatou správním orgánem. Vláda nouzový stav vyhlašuje na základě ústavního zákona, a činí tak v rámci své exekutivní funkce, která nemá charakter správní, nýbrž ústavní. Rozhodnutí o nouzovém stavu není primárně zaměřeno na jednotlivé fyzické nebo právnické osoby, neboť vyhlášení samotné pro ně není závazným aktem, který by jim ukládal, měnil či rušil konkrétní práva a povinnosti jakožto adresátům stojícím vně systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě. Vynutitelná pravidla chování obsahují až konkrétní realizační opatření, která jsou na základě rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu

---

[6] Ministerstvo zdravotnictví vydalo mimořádné opatření ze dne 18. 3. 2020, č. j. MZDR 12390/2020-1/MIN/KAN, kterým zakázalo přítomnost osob ve vymezených prodejnách (potravin atd.) v čase mezi 10:00 a 12:00 hodin s účinností ode dne 19. 3. 2020, a to s výjimkou osob starších 65 let věku a majitelů a zaměstnanců provozovatele. Již druhého dne 19. 3. 2020 vydalo Ministerstvo zdravotnictví mimořádné opatření č. j. MZDR 12501/2020-3/MIN/KAN, kterým bylo s účinností ode dne 20. 3. 2020 zrušeno zmíněné mimořádné opatření z předchozího dne a doba pro nakupování vyhrazená pro určité osoby byla stanovena v čase mezi 7:00 až 9:00 hodin. Mimořádným opatřením ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12744/2020-2/MIN/KAN, Ministerstvo zdravotnictví zmíněné předchozí mimořádné opatření s účinností ode dne 25. 3. 2020 zrušilo a doba pro nakupování vyhrazená pro určité osoby byla stanovena v čase mezi 8:00 až 10:00 hodin. Stanovení této doby vydrželo až do jejího zrušení bez náhrady, a to s účinností ode dne 26. 5. 2020 úkonem nazvaným Zrušení mimořádného opatření a vydaným dne 25. 5. 2020 pod č. j. MZDR 12744/2020-4/MIN/KAN. Vše, s výjimkou mimořádného opatření ze dne 23. 3. 2020, dostupné ke dni 4. 6. 2020 z webových stránek Ministerstva zdravotnictví https://koronavirus.mzcr.cz/category/mimoradna-opatreni/.

[7] Viz též https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-odmitl-ustavni-stiznost-smerujici-proti-usneseni-vlady-o-vyhlaseni-nouz/.

[8] Dostupné z https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane nalezy/2020/Pl._US_8_20_vcetne_disentu_na_web.pdf.

vydávána.“ Ústavní soud tím zaujal zřetelný postoj k charakteru vyhlášení nouzového stavu a odkázal na krizová opatření, která teprve mohou zasáhnout do práv a svobod.

Ústavní soud dále pokračoval s tím, že *„ze stejných důvodů nelze rozhodnutí vlády o nouzovém stavu považovat ani za (jiný) právní předpis ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen ‚Ústava´) nebo § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. … Vyhlášení nouzového stavu je ad hoc rozhodnutím – týká se individuálního případu mimořádné situace a neobsahuje žádné opakovatelné pravidlo. Samotné rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu rovněž nemá právněnormativní obsah, v důsledku čehož neplní funkci právního předpisu. … představuje ‚akt vládnutí´, který má normativní dopad, zásadně nepodléhá kontrole Ústavního soudu a je ‚přezkoumatelný´ primárně demokraticky zvoleným politickým (‚nesoudním´) orgánem, kterým je Poslanecká sněmovna.“*

Tímto konstatováním Ústavní soud přímo odpovídá na otázku, jak lze přezkoumat vyhlášení nouzového stavu. Ústavní soud přitom akcentoval politickou odpovědnost vlády a dodal: *„Absence soudní kontroly vyhlášení nouzového stavu není absolutní a lze si představit okolnosti, za kterých by sám Ústavní soud mohl (a měl) posoudit, zejména na základě návrhu politické menšiny. … Akt vyhlášení nouzového stavu by Ústavní soud mohl zrušit, byl-li by v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenal-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu.“*

Podle Ústavního soudu *„postup vlády, která nejprve vydala samostatné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a následně stanovila konkrétní krizová opatření, jimiž byla implicitně omezena základní práva (a jejich rozsah) a ve kterých zároveň byly uloženy povinnosti (a jejich rozsah), není protiústavní“*. Jako závadné nebylo shledáno ani to, že vláda v krizových opatřeních vymezila omezovaná práva pouze odkazem na příslušné paragrafy krizového zákona, tedy pouze implicitně.

2.2 Přezkum opatření podle krizového zákona

V citovaném usnesení se Ústavní soud dále zabýval přezkumem krizových opatření, tj. opatření přijatých usnesením vlády podle krizového zákona. Ústavní soud u nich shledal povahu jiného právního předpisu.

V části směřující proti usnesení vlády ze dne 15. 3. 2020 č. 215, o přijetí krizového opatření, zveřejněném pod č. 85/2020 Sb., odmítl Ústavní soud stížnost jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným. Šlo o opatření omezující pohyb osob na území České republiky.

Ústavní soud odmítl, že by se jednalo o opatření obecné povahy, jak tvrdila stěžovatelka, a pokračoval následovně. *„… byť není napadený akt nařízením ve smyslu čl. 78 Ústavy, má povahu obecného normativního právního aktu. Na základě uvedeného závěru o obecnosti předmětu i adresátů předmětného usnesení proto Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené krizové opatření vlády má materiálně povahu jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy nebo ustanovení § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.“* Tento pohled na charakter

krizového opatření vedl k odmítnutí ústavní stížnosti, neboť stěžovatelka nebyla osobou, která může přímo brojit proti právnímu předpisu.

Uvedené závěry v podstatě naznačují, že naopak osoby, které jsou oprávněny brojit proti jiným právním předpisům u Ústavního soudu, mohou být aktivně legitimovány i k iniciaci přezkumu krizového opatření u Ústavního soudu.

Od onoho dosud v tomto pojednání rozebíraného usnesení Ústavního soudu v souvislosti s opatřeními proti výskytu koronaviru SARS CoV-2 následovala další usnesení, všechna zatím se shodným výsledkem odmítnutí ústavní stížnosti.[9)]

Ostatně stejný výsledek mělo i první takové usnesení Ústavního soudu, a to usnesení ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20, dostupné z www.usoud.cz, proti usnesení vlády ze dne 23. 3. 2020 č. 274, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 122/2020 Sb. Jednalo se o omezení zasedání zastupitelstev územních samosprávných celků. I tato ústavní stížnost byla odmítnuta pro neoprávněnost navrhovatele.

Z oněch následných usnesení Ústavního soudu o ústavních stížnostech proti krizovým opatřením lze například zmínit usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/20, dostupné z www.usoud.cz, neboť se Ústavní soud věnoval ústavní stížnosti opět proti usnesení vlády ze dne 23. 3. 2020 č. 274, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 122/2020 Sb., a proti usnesení vlády ze dne 6. 4. 2020 č. 388, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 151/2020 Sb., přičemž předmětnou ústavní stížnost vyhodnotil rovněž jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Jednalo se tedy o omezení zasedání zastupitelstev územních samosprávných celků.

I přes neojedinělá odlišná stanoviska[10)] k usnesením Ústavního soudu k přezkoumatelnosti krizových opatření rozhoduje Ústavní soud konzistentně tak, že přezkoumání krizového opatření před Ústavním soudem připouští, ale aktivně legitimovány brojit proti krizovým opatřením jsou pouze osoby podle ustanovení § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Toto ustanovení zní:

---

9) Viz například https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-odmitl-dalsi-ctyri-stiznosti-smerujici-proti-restriktivnim-opatrenim-vy/.

10) Mimo jiné například odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/20, v němž se uvádí: *„Mrzí mě, že toto usnesení se – možná nedopatřením – vrátilo k posuzování povahy krizových opatření vlády obdobně, jako tomu bylo v usneseních sp. zn. Pl. ÚS 7/20 a Pl. ÚS 8/20, když uvádí, že toto opatření ‚má materiálně povahu obecného normativního aktu – jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy nebo ustanovení § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu´ … Zřejmě tak nezaregistrovalo určitý – podle mého názoru nedostatečný – posun obsažený v pozdějším usnesení sp. zn. Pl. ÚS 15/20, kde se konstatuje, že ‚napadená rozhodnutí vlády měla povahu právního předpisu sui generis, Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu na jejich zrušení, avšak pouze v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu´ …“*

„Návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy jsou oprávněni podat a) vláda, b) skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů, c) senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, d) ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 tohoto zákona, nebo ten, kdo podal návrh na obnovu řízení za podmínek uvedených v § 119 odst. 4 tohoto zákona, e) zastupitelstvo kraje, f) Veřejný ochránce práv, g) Ministerstvo vnitra, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu, h) věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, jde-li o návrh na zrušení nařízení kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu, i) ředitel krajského úřadu, jde-li o návrh na zrušení nařízení obce za podmínek stanovených v zákonu o obcích, j) zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží."

Přezkoumání krizových opatření, která mají povahu jiného právního předpisu, je tedy možné, a to předestřeným postupem.

2.3 Přezkum opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví

V již citovaném zkoumaném usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020 se tento soud zabýval rovněž opatřeními podle zákona o ochraně veřejného zdraví. V části tohoto zkoumaného usnesení Ústavního soudu směřující proti (prvnímu) mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020 č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN, odmítl Ústavní soud stížnost jako návrh nepřípustný. Šlo o opatření omezující pohyb osob na území celé České republiky.

Ústavní soud k tomuto mimořádnému opatření konstatoval: *„Napadené první mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví je opatřením obecné povahy soudně přezkoumatelným podle § 101a a násl. s. ř. s. …, ústavní stížnost je v této části nicméně nepřípustná, neboť stěžovatelka nevyčerpala všechny procesní prostředky, které jí zákon k ochraně jejího práva poskytuje, a její návrh zároveň svým významem nepřesahuje podstatně vlastní zájmy stěžovatelky…"*[11] Tento závěr vychází z ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, jak již byla citovaná,[12] která takovým mimořádným opatřením výslovně určují formu opatření obecné povahy.[13]

---

[11] Byť lze v rámci právní doktríny diskutovat o tom, zda právě opatření omezující pohyb osob na území celé České republiky nemělo být spíše shledáno opatřením, které svým významem přesahuje podstatně vlastní zájmy podatele ústavní stížnosti, závěr Ústavního soudy byl tedy opačný.

[12] Viz zejména ustanovení § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví.

[13] K opatření obecné povahy, včetně jeho přezkoumávání, blíže viz též PRŮCHA, P.: Kapitola 13. Opatření obecné povahy. In SKULOVÁ, S. a kol.: *Správní právo procesní.* 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 421 s. ISBN 978 80 7380 688 0, s. 370 a násl.

Ústavní soud dodal: *„Přestože obsahově téměř totožné usnesení o přijetí krizového opatření vlády posoudil Ústavní soud jako ‚jiný právní předpis´ ve smyslu § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, nelze zákonem o ochraně veřejného zdraví jasně stanovenou formu bez dalšího ‚prolomit´.“*

Jako odmítnuté skončily i další ústavní stížnosti podané proti mimořádným opatřením.[14)]

Ohledně přezkumu opatření obecné povahy není nutno tolik tápat, jak tomu bylo před popsanými usneseními Ústavního soudu ohledně přezkumu vyhlášení nouzového stavu nebo krizových opatření. Přezkum opatření obecné povahy je upraven v § 174 odst. 2 správního řádu takto: *„Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 1 roku od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.“*

Přezkum opatření obecné povahy soudy upravuje ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, takto: *„Ve správním soudnictví dále soudy rozhodují o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem.“* Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je pak blíže upraveno v ustanoveních § 101a až 101d, přičemž pro účely tohoto pojednání jsou relevantní zejména následující ustanovení.

Podle §101a: *„(1) Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. …*

(3) *Odpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno.“*

Podle § 101b: *„(1) Návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. …*

(2) *Návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. …*

(3) *Při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.“*

Podle odstavce 4 § 101b se použije přiměřeně také ustanovení § 76 téhož zákona o rozhodování bez nařízení jednání. Jeho odstavec 1 zní: *„Soud zruší*

[14)] Viz například https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-odmitl-z-procesnich-duvodu-dalsi-stiznost-proti-mimoradnym-opatrenim/.

napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“ Z citovaného se podávají důvody, pro které správní soud zruší také opatření obecné povahy. Avšak přednost přitom musí mít ustanovení týkající se přímo opatření obecné povahy v § 101d odst. 2 citovaného zákona.

Ustanovení § 101d upravuje rozsudek a jeho účinky takto: *„(1) Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.*

(2) *Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne. Soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodne do devadesáti dnů poté, kdy návrh došel soudu. …“*

Zmínit lze také ustanovení § 110 odst. 2 písm. b) stejného zákona o rozsudku o kasační stížnosti, podle kterého *„zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části; ustanovení § 101b a 101d se použijí přiměřeně.”*

Prakticky k iniciaci těchto ustanovení v souvislosti s posuzovanými mimořádnými opatřeními už došlo. U správních soudů byly podány žaloby a správní soudy již rozhodovaly. Mediální pozornost vzbudil rozsudek Městského soudu v Praze, který některá napadená opatření zrušil. Tento soud dne 23. 4. 2020 rozsudkem č. j. 14 A 41/2020 zrušil s účinností ode dne 27. 4. 2020 *„čtyři opatření ministerstva zdravotnictví, která v souvislosti s koronavirovou pandemií omezila volný pohyb, maloobchod a služby. Podle něj jsou nezákonná. Rozhodnutí pražského městského soudu je pravomocné. Kabinet nicméně podle instrukcí soudu znovu přijal daná opatření v zákonné formě, tedy jako krizová podle krizového zákona. Premiér závěr soudu respektuje, ale vnímá ho jako absurdní. Ministerstvo zdravotnictví proti verdiktu podá kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.“*[15)] Kasační stížnost skutečně byla podána a u Nejvyššího správního soudu zaevidována pod spisovou značkou 6 As 114/2020.[16)] Podle městského soudu měla být posuzovaná opatření vydána formou krizových opatření podle krizového zákona, nikoli formou mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, když se tak dělo v situaci, kdy byl vyhlášen nouzový stav.

[15)] https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3082433-ctyri-opatreni-proti-koronaviru-jsou-nezakonna-soud-je-zrusil.

[16)] Ke dni 1. 7. 2020 nebylo dosud rozhodnuto. Viz http://www.nssoud.cz/mainc.aspx?cls=InfoSoud&kau_id=246301.

Ze všeho uvedeného vyplývá, že ona mimořádná opatření jsou rovněž přezkoumatelná. Přezkoumatelná jsou coby opatření obecné povahy jednak v přezkumném řízení a jednak před správními soudy.

Závěr

Toto pojednání se zabývá možnostmi přezkumu opatření přijatých v době nouzového stavu. Vychází primárně z praktické zkušenosti aktuálně získané s opatřeními zavedenými v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2.

Pro správné vyhodnocení možností přezkumu oněch opatření je nezbytné je nejprve rozdělit podle jejich materiální povahy, přičemž lze vymezit tři takové okruhy. Jsou to samotné vyhlášení nouzového stavu, opatření podle krizového zákona (krizová opatření) a opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví (mimořádná opatření).

K přezkoumatelnosti těchto opatření se již vyjádřil Ústavní soud. Při zohlednění jeho závěrů a právní úpravy citované v tomto pojednání lze shrnout následující závěry.

Samotné vyhlášení nouzového stavu je přezkoumatelné pouze Poslaneckou sněmovnou v rámci politické odpovědnosti vlády. U Ústavního soudu je přezkoumatelné jen v tímto soudem teoreticky dovozené možné situaci, tj. byl-li by akt vyhlášení nouzového stavu v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenal-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu.

Krizová opatření vydána vládou podle krizového zákona mají povahu obecného normativního aktu, kdy jsou přezkoumatelná jako tzv. jiné právní předpisy, přičemž aktivně legitimovány proti nim brojit jsou pouze určené osoby, například skupina poslanců či senátorů ve stanoveném počtu. Eventuálně mohou mít krizová opatření povahu rozhodnutí či jiného zásahu orgánu veřejné moci, vždy však s možností přezkoumání.

Mimořádná opatření vydána podle zákona o ochraně veřejného zdraví, která mají formu opatření obecné povahy, jsou přezkoumatelná v přezkumném řízení nebo před správními soudy.

Ze všeho uvedeného vyplývá velmi důležité zjištění, a to, že všechna posuzovaná opatření, která zasahují do práv a svobod, přezkoumatelná jsou.

Shrnutí:

Článek pojednává o možnostech přezkumu opatření přijatých v době nouzového stavu. Vychází primárně z praktické zkušenosti aktuálně získané s opatřeními zavedenými v České republice v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2. Pro správné vyhodnocení možností přezkumu je nezbytné opatření nejprve rozdělit podle jejich materiální povahy. Lze vymezit tři takové okruhy. Jsou to samotné vyhlášení nouzového stavu, opatření podle

krizového zákona (krizová opatření) a opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví (mimořádná opatření). Vyhlášení nouzového stavu je přezkoumatelné Poslaneckou sněmovnou v rámci politické odpovědnosti vlády. Krizová opatření jsou přezkoumatelná u Ústavního soudu zejména jako jiné právní předpisy. Mimořádná opatření jsou jako opatření obecné povahy přezkoumatelná v přezkumném řízení nebo správními soudy. Všechna tato opatření jsou tedy za určitých podmínek přezkoumatelná.

Review of measures taken in the time of emergency – summary:

The article discusses options for reviewing measures taken in the time of emergency. It is based primarily on practical experience currently gained with measures introduced in the Czech Republic related to the SARS CoV-2 coronavirus outbreak. In order to properly evaluate the review options, it is necessary to first divide the measures by their material nature. Three such spheres can be defined. These are emergency declarations themselves, emergency law measures (crisis measures) and public health law measures (extraordinary measures). The declaration of an emergency is reviewable by the House of Commons under the government's political responsibility. Crisis measures are reviewable in the Constitutional Court particularly like other legislation. As measures of a general nature, emergency measures are reviewable in the review process or by the administrative courts. All these measures are therefore reviewable under certain conditions.

* * *

Pavel Mikeš

Postavení a činnost hraničních komisí

1. Úvod

Správou státních hranic se rozumí výkon státní správy při určování, vytýčení a vyznačení státních hranic, jejich kontrole, udržování, geodetickém zajišťování i udržování zřetelnosti jejich průběhu, jakož i při vedení hraničního dokumentárního díla.[1)] Toto obecně přijímané definiční vymezení oboru správy státních hranic vychází z příslušné obecně závazné právní úpravy,[2)] současně zobecňuje základní atributy daného oboru stanovené v jednotlivých bilaterálních mezinárodních smlouvách, které Česká republika uzavřela se sousedními státy[3)]. Uvedené vymezení zahrnuje i technickou agendu údržby hraničního pruhu a volných kruhových ploch,[4)] která je ovšem současně i prováděním závazků ze smluv o státních hranicích.

Specifickým rysem správy státních hranic je přitom skutečnost, že ji stát může samostatně vykonávat, jen pokud jde o agendu, která nemá bezprostřední dosah na suverénní práva sousedního státu. Rozhodnutí, která se týkají přímo státních hranic, musejí být činěna zpravidla oběma sousedícími státy společně a mají tedy obvykle charakter mezinárodní.[5)] Se zřetelem k tomu lze konstatovat, že stěžejní úlohu v daném smyslu sehrávají příslušné mezinárodní smlouvy o státních hranicích, které obsahují „institucionální část" zahrnující vytvoření hraničních komisí jako specifických orgánů vlád zúčastněných států pověřených v rámci stanovené působnosti společnou správou státních hranic[6)].

Institucionální zajištění správy státních hranic v mezinárodních souvislostech bylo dlouhodobým procesem, jehož „zárodky" lze vysledovat již v období mezi oběma světovými válkami. Hraniční komise v historickém kontextu navazují na činnost rozhraničovacích komisí působících po první světové válce,

---

1) HARTL, K.: *Právo a státní hranice ČSSR*, nakladatelství Naše vojsko, 1983, s. 42.
2) Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (kompetenční zákon), zákon č. 312/2001 Sb., o státních hranicích, ve znění pozdějších předpisů.
3) Například Smlouva mezi Českou republikou a Polskou republikou o společných státních hranicích ze dne 17. ledna 1995 (č. 181/1996 Sb.), Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o společných státních hranicích ze dne 4. ledna 1996 (č. 246/1997 Sb.) ve znění novely ze dne 13. května 2010 (č. 33/2011 Sb. m. s.).
4) Podle ustanovení § 8 písm. b) zákona č. 312/2001 Sb., o státních hranicích Ministerstvo vnitra při správě státních hranic zabezpečuje i údržbu hraničního pruhu a volných kruhových ploch.
5) Op. cit. poznámka č. 1.
6) Op. cit. poznámka č. 3.

přebírají některé z procedur (věcně i organizačně technicky), které byly uplatňovány již v rámci rozhraničovacích prací. Jsou zde však mnohé odlišnosti. Zatímco rozhraničovací komise byly určeny především ke stanovení hranic a k vytvoření hraničních dokumentů, základní náplní hraničních komisí je „údržba a přezkoušení" hranic, tedy jejich správa. Hraniční komise jsou především zřizovány na bilaterálním smluvním základě (na rozdíl od rozhraničovacích komisí zřízených mírovými smlouvami), mají stálý charakter (rozhraničovací komise měly omezený časový mandát), jejich jednacím jazykem jsou úřední jazyky smluvních států (nikoli francouzský jazyk), členy hraničních komisí jsou osoby jmenované vládami smluvních států (absentuje účast třetích států - vítězných mocností).

Zřízení hraničních komisí a jejich korektní „fungování" je přitom do značné míry i vyjádřením aktuální úrovně bilaterálních politicko-právních vztahů. Případná absence smlouvy o státních hranicích, jakož i odpovídající hraniční komise je zpravidla odrazem neuspokojivých zahraničně politických vztahů obou sousedících států.[7)]

S ohledem na pojednávané věcné téma je zřejmě účelné uvést alespoň dílčí „historický exkurs" vývoje, který vedl k vytváření hraničních komisí v československé (české) smluvní praxi, resp. konkrétně řečeno v hraniční agendě.

2. Hraniční komise v době první republiky (období 1918 až 1938)

Přímým předchůdcem hraničních komisí byly, jak je konstatováno v úvodu, rozhraničovací (delimitační) komise, které byly zřízeny mírovými smlouvami[8)] nebo rozhodnutím Konference velvyslanců. Z časových hledisek spadalo těžiště jejich činnosti do první poloviny dvacátých let dvacátého století. Základní aspekty postavení a působnosti rozhraničovacích komisí stanovily jednotlivé mírové smlouvy, podle nichž byly tyto komise nadány nejen úplným právem určiti části hranic definované výrazem „čára, jež se určí na místě samém", ale i revidovati části hranic určené hranicemi správními, požádá-li o to některý ze zúčastněných států a uzná-li to komise za vhodné.[9)] Stěžejními výsledky činnosti rozhraničovacích komisí bylo jednak „definitivní" stanovení průběhu hranic, včetně jejich vyznačení v terénu, jednak vypracování odpovídající hraniční dokumentace.

Ve třicátých létech vývoj směřoval k ukončení rozhraničovacích prací podle

---

[7)] Tento stav existoval mezi někdejší Československou socialistickou republikou a Spolkovou republikou Německo.

[8)] Například Mírová smlouva mezi mocnostmi spojenými a sdruženými a Německem (Versailleská mírová smlouva publikovaná pod č. 217/1921 Sb. z. a n.).

[9)] MIKEŠ, P.: *Vývoj státních hranic Československé republiky a České republiky,* Tiskárna Ministerstva vnitra, 2018, s. 10.

mírových smluv[10] a v hraniční praxi se objevovaly tendence k vytvoření hraničních komisí v relaci k jednotlivým sousedním státům.

Konkrétní výraz uvedené tendence „nalezly" při přípravě Hraničního statutu s Německou říší,[11] který ovšem již nebyl ratifikován s ohledem na mezinárodně politický vývoj směřující k Mnichovské dohodě a druhé světové válce.

Hraniční statut s Německou říší obsahoval záměr vytvořit Stálou komisi ke správě společných hranic, včetně stanovení její působnosti a základních procesních pravidel činnosti.[12] Připravená úprava předpokládala vytvoření jednacího řádu komise, stanovila mechanismus vytváření usnesení komise jako formy jejího rozhodnutí, vymezila okruh věcí, které podléhaly výhradě schválení vládami smluvních států. Uvedená komise měla být nadána permanentní působností, zahrnující zejména údržbu, kontrolu průběhu hranic (institut přezkoušení společných hranic).[13] Velmi precizně, až do jisté míry kazuisticky byl stanoven mechanismus řešení sporů, resp. přesněji řečeno řešení situací, kdy komise nedospěje k žádnému usnesení a věc není vyřešena ani diplomatickou cestou. Je zřejmé, že tento „podrobný" mechanismus byl výsledkem krajně napjatých vztahů mezi oběma zeměmi; situace v českých příhraničních oblastech byla navíc specifická s ohledem na mimořádně početné německé osídlení. Za těchto podmínek měly případné hraniční spory lokálního významu potenciál přerůst do konfliktů výsostně politického charakteru.

Je však nespornou skutečností, že legislativní rámec stanovený v čl. 67 a 68 Hraničního statutu s Německou říší splňoval i z dnešního hlediska všechny podstatné „parametry" institucionálního a kompetenčního konstituování hraničních komisí.

Lze jen litovat, že zřízení této komise, které by mělo nepochybný precedenční význam pro celou hraniční agendu, bylo zmařeno vývojem směřujícím ke druhé světové válce. Ve vztahu k ostatním sousedním státům (Rakousko, Polsko, Maďarsko, Rumunsko) tak případné zřízení hraniční komise nepřekročilo stadium obecného záměru.

3. Hraniční komise v době od konce druhé světové války do zániku České a Slovenské Federativní Republiky (období 1945 až 1992)

Poválečný vývoj bohužel nenavázal na pozitivní tendence z konce první republiky a byl v tomto ohledu jednoznačně diskontinuitní. To bylo součástí

---

[10] Vládní nařízení č. 237/1921 Sb. z. a n., jímž se stanoví ukončení doby provádění rozhraničovacích ustanovení mezinárodních smluv.

[11] Smlouva mezi republikou Československou a Německou říší o úpravě hraničních poměrů ze dne 12. listopadu 1937 podepsaná v Berlíně (Hraniční statut), sjednaná a neratifikovaná smlouva, Hraniční archív Ministerstva vnitra.

[12] Viz čl. 67 a 68 Hraničního statutu s Německou říší.

[13] MIKEŠ P., GRONWALDTOVÁ WAGNEROVÁ, P.: Hraniční statuty v československé smluvní praxi, in: *Správní právo č. 3/2019*.

celkového někdejšího přístupu ke státním hranicím, který jednostranně preferoval ochranu státních hranic a tzv. statutární agenda[14] měla až druhořadý význam.[15] Přitom pohraniční (hraniční) pásmo sloužící „ochraně" státních hranic pochopitelně limitovalo možnosti klasické správy státních hranic. Tento stav byl důsledkem vývoje, který nastal po konci druhé světové války, tj. vytvoření „železné opony",[16] faktického stavu „studené války" a blokového uspořádání Východ-Západ.

Do počátku sedmdesátých let hraniční smlouvy neobsahovaly zřízení hraničních komisí a spolupráce sousedních států měla v zásadě pragmatický charakter opírající se zpravidla o ustanovení, které upravovalo spolupráci příslušných orgánů smluvních stran v hraniční (statutární) agendě, tedy bez vytváření společných orgánů smluvních stran ke správě společných hranic.[17]

Až sedmdesátá a osmdesátá léta přinesla sjednání smluv o státních hranicích se socialistickými „partnery", jež obsahovaly institucionální ustanovení o zřízení Stálé hraniční komise (např. se SSSR, NDR).[18]

Průlomové však bylo sjednání hraniční smlouvy s Rakouskem,[19] která zahrnovala zřízení Stálé československo-rakouské hraniční komise, včetně stanovení její působnosti a základních principů činnosti. Samotné sjednání smlouvy bylo z hlediska mezinárodně politických souvislostí do značné míry výsledkem neutrálního statutu Rakouska a bylo tehdejšími československými představiteli prezentováno jako příklad možnosti zavedení klasické správy státních hranic mezi státy s rozdílným společenským zřízením. V širším kontextu bylo výsledkem ofenzivní smluvní politiky tehdejšího Československa, které usilovalo o sjednání takových bilaterálních smluv s Rakouskem, které měly zahraničně politický význam (např. státní hranice, právní pomoc v trestních věcech, extradice).[20]

---

[14] „Statutární agendou" se v praxi již od období první republiky označuje agenda správy státních hranic („režimovou agendou" se rozumí zejména ochrana hranic, pravidla jejich překračování, včetně způsobů odbavování osob a zboží na hraničních přechodech, jakož i zřizování, změny charakteru a zrušování hraničních přechodů, „incidenční agendou" mechanismus řešení incidentů na hranicích).

[15] MIKEŠ, P.: *Vývoj státních hranic Československé a České republiky,* Tiskárna MV, 2018, s. 33.

[16] Jako „železná opona" se označovala fakticky neprostupná hranice mezi Západem a Východem (viz projev Winstona Churchilla ze dne 5. března 1946 na Westminster College ve Fultonu).

[17] Viz například Smlouva mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o režimu na československo-sovětských státních hranicích a o způsobu urovnávání pohraničních incidentů ze dne 30. listopadu 1956 (nepublikováno).

[18] Například Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o režimu na československo-sovětských hranicích, spolupráci a vzájemné pomoci v hraničních otázkách ze dne 10. února 1973, č. 87/1974 Sb., Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Německou demokratickou republikou o společných státních hranicích ze dne 3. prosince 1980 (č. 112/1982 Sb.).

[19] Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o společných státních hranicích ze dne 21. prosince 1973 (č. 95/1975 Sb.).

[20] MIKEŠ, P.: *Vývoj československých a českých státních hranic,* Tiskárna MV, 2018, s. 40.

Zcela specifická situace byla ve vztahu ke Spolkové republice Německo, kde se spolupráce obou sousedících států v hraniční agendě uskutečňovala řadu let výlučně na pragmatickém základě s orgány Svobodného státu Bavorsko, a to výlučně na pracovní (technické) úrovni.[21] Šlo o tzv. provizorní hraniční práce zajišťované na straně jedné federálním ministerstvem vnitra, na straně druhé bavorským ministerstvem vnitra.[22] K pozitivnímu vývoji došlo až po uzavření Smlouvy mezi Československou socialistickou republikou a Spolkovou republikou Německo o vzájemných vztazích (tzv. normalizační smlouva)[23] a navázání diplomatických styků.[24] Tato smlouva vytvořila předpoklady pro zřízení institutu hraničních zmocněnců.[25] (resp. jejich poradců pověřených statutární agendou), kteří svou činností vytvořili rozhodující podmínky pro „konsolidaci" hraniční agendy a perspektivní zřízení hraniční komise po společensko-politických změnách v bývalém Československu a s tím souvisejícím zásadním „restartem" vzájemných vztahů.

V období od listopadu 1989 do zániku společného federativního státu hraniční komise v hraniční agendě reagovaly na společensko-politické změny a podílely se vývoji, který si i v hraničních věcech vyžadovalo připravované zrušení čs. federace a vznik České republiky jako samostatného subjektu mezinárodního práva. Zejména v roce 1992 československé delegace v hraničních komisích s Polskem a Rakouskem připravovaly „rozdělení" hraniční agendy, jež vyvolávalo připravované zrušení čs. federace. Je zřejmě účelné připomenout, že správa státních hranic byla v období čs. federace „klasickou" federální působností bez přímých vazeb na orgány obou republik.[26]

4. Hraniční komise v České republice (období 1993 až do současnosti)

Na všech úsecích českých státních hranic byly se sousedními státy (Spolková republika Německo, Rakouská republika, Polská republika, Slovenská republika[27]) zřízeny Stálé hraniční komise. V relaci ke Spolkové republice

---

[21] Byl to přirozený důsledek napjatých vzájemných vztahů, jakož i „neexistence" vzájemného diplomatického zastoupení, které by umožňovalo jinak standardní komunikaci ohledně společných státních hranic.

[22] Rozbor základních statutárních otázek státních hranic mezi ČSSR a SRN, s. 4 (interní materiál federálního ministerstva vnitra), Hraniční archív Ministerstva vnitra.

[23] Podrobněji k citované smlouvě in. BŘACH, R.: Smlouva o vzájemných vztazích mezi ČSSR a SRN (studie), *Sešity Ústavu pro soudobé dějiny AV ČR, svazek 25*, 1994.

[24] Výměna diplomatických nót ze dne 11. prosince 1973 (příloha 9) Smlouvy mezi Československou socialistickou republikou a Spolkovou republikou Německo o vzájemných vztazích (č. 94/1974 Sb.).

[25] Forma výměny diplomatických nót (vyhláška č. 33/1982 Sb., o úpravě spolupráce na státních hranicích mezi Československou socialistickou republikou a Spolkovou republikou Německa).

[26] Viz rozdělení kompetencí mezi orgány federace a republik podle zákona č. 128/1970 Sb., o vymezení působnosti Československé socialistické republiky ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti.

[27] Se Slovenskem bylo nezbytné nejdříve zřídit Rozhraničovací komisi, jejímž úkolem bylo „připravit" definitivní vzájemné hranice, včetně jejich vyznačení v terénu. Až návazně byla zřízena Stálá česko-slovenská hraniční komise (Smlouva mezi Českou republikou

Německo, k Rakouské republice a Polské republice byly někdejší „federální" hraniční komise transformovány na Stálou česko-německou hraniční komisi, Stálou česko-rakouskou hraniční komisi a Stálou česko-polskou hraniční komisi. V České republice byla pro tento proces zásadní věcná, organizačně technická, administrativní, jakož i převážně personální kontinuita.[28)]

Složení, jednání a rozhodování hraničních komisí

Hraniční komise se skládají z delegací obou smluvních států, počet jejich členů stanoví příslušné smlouvy, v čele každé delegace je určený předseda. Na české straně jmenovala v minulosti předsedy a členy těchto komisí vláda svým usnesením (s výjimkou Polska, kde členy jmenoval ministr vnitra). S ohledem na hlediska účelnosti a operativnosti vláda delegovala jmenování předsedů a členů těchto komisí na předsedu vlády. V současné době tedy platí, že předsedu a členy českých delegací (s uvedenou výjimkou) jmenuje na návrh ministra vnitra předseda vlády (forma osobního dopisu). Stejný postup se uplatňuje i při odvolávání předsedy a členů těchto delegací.[29)]

Hraniční komise se scházejí zpravidla jednou ročně k zasedání, které se uskutečňuje střídavě na územích smluvních států. Hraničním komise rozhoduje formou usnesení, která jsou zahrnuta v protokolech o zasedání. Podle potřeby hraniční komise uskutečňují prohlídky státních hranic, o nichž je rovněž sepsán protokol.

Protokoly o zasedání hraničních komisí

Protokoly o zasedání hraničních komisí (resp. o prohlídkách státních hranic) jsou vnitrostátně projednávány, platnosti nabývají schválením podle vnitrostátních předpisů smluvních stran. V České republice schvaluje protokoly po vnitrostátním projednání ministr vnitra. O vnitrostátním schválení protokolů se informují předsedové obou delegací.

Velmi diskutovanou otázkou byl „charakter" (právní povaha) protokolů o jednání hraničních komisí, která aktuálně probíhala zejména v osmdesátých letech minulého století. Ve věci zaujal autoritativní stanovisko mezinárodně právní odbor někdejšího federálního ministerstva zahraničních věcí. Podle tohoto stanoviska protokoly neobsahují klasické závazky smluvních stran, a proto je třeba je pokládat za specifické organizačně technické dokumenty.

---

a Slovenskou republikou o společných státních hranicích ze dne 4. ledna 1996 – č. 246/1997 Sb.).

28) Na rozdíl od toho činnost slovenských delegací v nově vzniklých hraničních komisích začínala do jisté míry „na zelené louce", protože převážnou část zázemí někdejší federální agendy převzala česká strana.

29) Usnesení vlády České republiky ze dne 3. března 1993 č. 98, usnesení vlády České republiky ze dne 27. března 1996 č. 214, usnesení vlády České republiky ze dne 17. září 1997 č. 579 a usnesení vlády České republiky ze dne 5. listopadu 1997 č. 692.

Tím byla definitivně vyřešena otázka, zda se na protokoly vztahuje postup stanovený vládou pro přípravu a sjednávání mezinárodních smluv.[30)]

Protokoly o jednání hraničních komisí však jsou rozhodujícím organizačně technickým dokumentem pro zajišťování hraničních prací v běžném kalendářním roce. V tomto ohledu mají mimořádný význam pro plánování činnosti (nasazení technického personálu, plánování potřebných finančních prostředků na zajištění činnosti). Obsahují věcný i časový harmonogram úkolů, které je třeba v daném období uskutečnit. Úkoly stanovené v těchto protokolech zajišťují Ministerstvo vnitra (odbor všeobecné správy) a Český úřad zeměměřický a katastrální (Zeměměřický úřad).

Hraniční komise jako expertní orgán

Hraniční komise představují úroveň určenou k odbornému řešení stanovených úkolů. Pokud by to bylo nezbytné, sporné otázky by byly přeneseny na politickou úroveň (na české straně ministr vnitra, vláda). Tento postup je naprosto výjimečný, uplatnil se v omezeném rozsahu při rozhraničovacích pracích se Slovenskem (řešení výměny pozemků, v němž se přímo angažovali ministři vnitra obou států), popřípadě při řešení čs. územního zisku ve vztahu k Polské republice. Konkrétní postup „přenesení" sporné věci na politickou úroveň spočívá v tom, že obě delegace o tom podají zprávu svým vládám s vysvětlením stavu věcí a poukazem na rozdílnost názorů. Smluvní státy na úrovni vlád pak usilují o řešení sporné záležitosti ve vzájemné shodě.[31)]

Pracovní orgány hraničních komisí

K výkonu prací na státních hranicích hraniční komise zřizují své technické skupiny složené ze zeměměřických odborníků a pomocného personálu. Každá delegace hraniční komise je oprávněna přizvat (zpravidla na zasedání nebo prohlídku hranic) experty.[32)] Specifickým pracovním orgánem Stálé česko-německé komise jsou koordinátoři prací pro úsek hranic se Svobodným státem Sasko a se Svobodným státem Bavorsko.[33)]

[30)] Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv (usnesení vlády ze dne 11. února 2004 č. 131).

[31)] Viz např. čl. 42 odst. 2 Smlouvy mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o společných státních hranicích ze dne 21. prosince 1973 (č. 95/1975 Sb.).

[32)] Např. z oblasti zahraničních věcí, výkonu zeměměřických činností, kartografie, geodézie, vodního hospodářství, zemědělství, samosprávy (kraje, obce).

[33)] Jde o důsledek spolkového uspořádání Německa, kdy jednotlivé spolkové státy spravují své hranice relativně samostatně, spolek pak sehrává jen „zastřešující roli". Ta je mimo jiné vyjádřena tím, že funkci předsedy německé delegace v hraničních komisích vykonával vždy kariérní diplomat ze spolkového ministerstva zahraničních věcí. Tento přístup byl dílčím způsobem modifikován v roce 2020, kdy uvedenou funkci nově převzal představitel spolkového ministerstva vnitra.

Pracovní styk delegací v hraniční komisi

Předsedové obou delegací jsou oprávněni udržovat mezi sebou přímý pracovní styk, jehož předmětem jsou stanoviska k věcem v rámci působnosti komise nebo věci organizačně technického charakteru.

Korespondenčním způsobem jsou vyřizována rovněž stanoviska předsedů obou delegací hraniční komise ke stavebním aktivitám v bezprostřední blízkosti hranic (jde-li o zásah do vyznačení hranice nebo stavbu na území obou států). Věc je pak následně projednána na „plenárním" zasedání komise a je zahrnuta do příslušného usnesení komise v rámci protokolu o zasedání.

Působnost hraničních komisí

Působnost hraničních komisí je stanovena příslušnými smlouvami.[34)] Obecně lze konstatovat, že jde o rozsáhlý soubor kompetencí na úseku vyznačování státních hranic, přípravy a zajišťování změn a aktualizací hraničního dokumentárního díla. Zpravidla jsou vybaveny i oprávněním navrhovat změny průběhu státních hranic. Jde například o následující okruhy oprávnění:[35)]

- zajišťování společných přezkoušení a udržování hraničních znaků,
- příprava nového hraničního dokumentárního díla, resp. změn a doplňků hraniční dokumentace,
- vyměřování a vyznačování státních hranic v souvislosti s vodohospodářskými opatřeními na hraničních vodách,
- posuzování stavebních aktivit na státních hranicích,
- řízení a zajišťování činnosti pracovních orgánů (technické skupiny),
- provádění prohlídek státních hranic zaměřených zejména na závady ve vyznačení státních hranic,
- předání souborů dat o státních hranicích pro účely nadnárodních projektů.[36)]

Oprávnění hraničních komisí navrhovat změny průběhu státních hranic má za následek stěžejní úlohu těchto komisí při přípravě tzv. změnových smluv,[37)] jejichž předmětem úpravy je reciproční výměna oddělených částí

[34)] Viz např. čl. 23 Smlouvy mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o společných státních hranicích ze dne 3. listopadu 1994 (č. 266/1997 Sb.), tzv. Bonnská smlouva.

[35)] Srovnej např. Protokol o 25. zasedání Stálé česko-rakouské hraniční komise (26. až 29. červen 2017, Kroměříž), Hraniční archív Ministerstva vnitra (odbor všeobecné správy, oddělení státních hranic).

[36)] Např. State Bondaries of Europe (SBE).

[37)] Jde o smlouvy o změnách společných státních hranic; změny hranic stanovené těmito smlouvami vyžadují schválení věcně korespondujícím ústavním zákonem (viz článek 11 Ústavy).

území, a to na základě například vodohospodářských opatření, z dopravních nebo jiných důvodů ve veřejném zájmu. Hraniční komise vypracovává zejména geodeticko-technické přílohy příslušné smlouvy[38)] Hraniční komise se zabývají i záměry, kdy mají být prováděny práce k vyhledávání nebo dobývání nerostného bohatství ve stanovené vzdálenosti (například pruh padesáti metrů) po obou stranách státních hranic. V těchto případech je třeba stanovit nutná opatření k zajištění průběhu státních hranic a jejich vyznačení.[39)]

Od vzniku České republiky hraniční komise uskutečnily celkem 100 zasedání, z toho Stálá česko-německá hraniční komise 22 zasedání, Stálá česko-rakouská hraniční komise 26 zasedání, Stálá česko-polská hraniční komise 26 zasedání a Stálá česko-slovenská hraniční komise 26 zasedání.[40)]

Působnost hraničních komisí nebyla dotčena ani zásadními změnami, které v hraniční režimové agendě vyvolalo plné převzetí schengenských závazků.[41)]

Hraniční komise se zabývají i agendou, která je do jisté míry specifická a mnohdy bývá i předmětem intenzivního mediálního zájmu. Zpravidla jde o stavební nebo další aktivity, jež mají být realizovány v bezprostřední blízkosti státních hranic nebo přímo v hraničním pruhu.

Hraniční komise s Rakouskem řešila např. přesah střechy prominentního hotelu v lokalitě Guglwald do hraničního pruhu a rozhodla o odpovídající stavební úpravě. Hraniční komise s Německem aktuálně projednává umělecký projekt „Spojené ruce“, který má být umístěn přímo v hraničním pruhu (projekt „Evropa velmi blízko“), obdobný projekt „Kulatého stolu“ schválila v nedávné době i hraniční komise s Rakouskem. Tyto umělecké projekty zpravidla vyjadřují symbolicky bilaterální přátelské vazby obou sousedících zemí, resp. jejich evropskou sounáležitost, jsou ovšem problematické z hlediska zřetelnosti průběhu státních hranic. Media rovněž sledují aktuální projekt lávky přes řeku Moravu, který byl realizován na Břeclavsku (agenda hraniční komise se Slovenskem).

Zřejmě největší mediální pozornost si vyžádala agenda tzv. polského dluhu (čs. územního tisku), kterou projednávala hraniční komise s Polskem. V tomto případě jde o agendu, která je důsledkem uzavření Smlouvy mezi Československou republikou a Polskou lidovou republikou o konečném vytyčení státních hranic.[42)]

[38)] Například Popis státních hranic, Plán státních hranic, Situační plán se seznamem ploch, Seznam souřadnic.

[39)] Viz například čl. 23 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o společných státních hranicích ze dne 4. ledna 1996 (č. 246/1996 Sb.)

[40)] Údaje jsou aktuální k 31. květnu 2020.

[41)] Vstup České republiky do schengenského prostoru se uskutečnil dne 21. prosince 2007.

[42)] Vyhláška č. 23/1959 Sb.

Součinnostní vztahy hraničních komisí

Působnost hraničních komisí je věcně provázána zejména s působností tzv. komisí pro hraniční vody, které byly zřízeny podle smluv o spolupráci na hraničních vodách.[43)] Věcná provázanost se projevuje především v protokolech o zasedáních obou typů těchto hraničních komisí. Charakteristická je rovněž „provázanost" v personálním obsazení těchto komisí. V České republice působí komise pro hraniční vody v gesci Ministerstva pro životní prostředí.[44)]

Vnitrostátní zabezpečení činnosti českých delegací v hraničních komisích

Materiálně technické, věcné, administrativní a personální zabezpečení činnosti českých delegací hraničních komisí zajišťuje Ministerstvo vnitra v intencích ustanovení § 8 písm. d) zákona č. 312/2001 Sb., o státních hranicích, ve znění pozdějších předpisů. Příslušné finanční prostředky jsou součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra.

Závěrem

Za zásadní je však třeba považovat aktuální vývojové trendy změn v působnosti hraničních komisích. Jde o změny, které mají jednak charakter přímých novel dosavadní smluvní úpravy[45)], jednak jde o pragmatické rozšíření okruhů činnosti v rámci stávajícího legislativního rámce, popřípadě prioritní zaměření na vypracování hraničních dokumentárních děl.

Novelizační změny sledují především posílení ekologických hledisek v hraniční agendě (absence jinak standardního čištění hraničního pruhu v ekologicky senzitivních lokalitách) a dále větší prostor pro poskytování výjimek ze zásady „nezastavitelnosti" hraničního pruhu (stavby v bezprostředním prostoru státních hranic). Např. Stálá česko-rakouská hraniční komise je oprávněna navrhovat výjimky z čistění hraničního pruhu, resp. ze zásady „nezastavitelnosti" hraničního pruhu.

O schválení výjimek rozhodují příslušné orgány smluvních stran (v České

---

43) Např. Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o úpravě vodohospodářských otázek na hraničních vodách ze dne 7. prosince 1967 (č. 57/1970 Sb.), Smlouva mezi vládou České republiky a vládou Spolkové republiky Německo o spolupráci na hraničních vodách v oblasti vodního hospodářství ze dne 12. prosince 1996 (č. 66/1988 Sb.).

44) Srovnej MUDRUŇKA, V.: *Spolupráce na hraničních vodách*, Státní zemědělské nakladatelství Praha, 1981.

45) Smlouva mezi Českou republikou a Rakouskou republikou o změnách průběhu společných státních hranic v hraničních úsecích X a XI, jakož i o změnách Smlouvy mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o společných státních hranicích ze dne 21. prosince 1973, ve znění Smlouvy ze dne 26. října 2001 (č. 96/2012 Sb.m.s.).

republice ministr vnitra). Děje se tak v rámci schvalování protokolů ze zasedání komise, popřípadě protokolů o prohlídce státních hranic.

Hraniční komise v posledním období rovněž nově poskytují data pro účely programu State Boundaries of Europe (data o hranicích v systému ETRS89). V tomto smyslu činnost bilaterálních hraničních komisí podporuje evropské projekty v hraničních věcech.

V činnosti hraničních komisí lze v posledním období jednoznačně vysledovat tendenci k prioritnímu zaměření na vypracování nových hraničních dokumentárních děl. Je třeba konstatovat, že hraniční komise jsou rozhodujícím „místem", kde se stanoví základní věcné i formální parametry připravovaných hraničních dokumentárních děl. Nově připravovaná hraniční dokumentární díla (Rakousko, Německo, Slovensko) jsou vypracovávána na základě využití moderních metod (letecké snímkování, laserscanning, GNNS). Oproti dosavadnímu stavu zahrnují seznam souřadnic, což umožňuje jasnou lokalizaci každého hraničního znaku, popřípadě nevyznačeného lomového bodu. Se zřetelem k tomu budou tato nová hraniční dokumentární díla umožňovat podstatně jednodušší projektování staveb v bezprostřední blízkosti státních hranic, včetně případů, kdy projektovaná stavba protíná státní hranice (zejména stavby komunikací a technických vedení).

Obecně lze konstatovat, že čím vyspělejší budou hraniční dokumentární díla a v důsledku toho i úplnější a uživatelsky komfortnější údaje o průběhu státních hranic, tím snadnější bude realizace stavebních, vodohospodářských a dalších technických aktivit v bezprostřední blízkosti státních hranic. V daném smyslu přispívají hraniční komise k obecnému naplňování servisní funkce státní správy ve vztahu k právnickým a fyzickým subjektům v zúčastněných státech. Význam této agendy trvale narůstá se zvyšujícím se počtem stavebních a obdobných aktivit v příhraničních oblastech. To je mimo jiné přirozený důsledek situace, kdy je řada tzv. hospodářských parků z logistických důvodů situována právě do prostoru státních hranic.

Shrnutí:

Článek je věnován hraničním komisím, které představují institucionální rámec pro výkon společné správy státních hranic oběma sousedními státy. Široce jsou pojednány zejména základní fáze vývoje, které vedly v československé (české) smluvní praxi ke zřízení hraničních komisí v rámci smluv o hraniční agendě. Současně jsou analyzovány další rozhodující aspekty hraničních komisí (personální složení, základní organizace činnosti, protokoly ze zasedání hraničních komisí). Zvláštní pozornost je věnována působnosti hraničních komisí, a to včetně aktuálních změn a trendů dalšího vývoje.

Boundary Commissions – Summary:

The article gives attention to Boundary Commissions, which represent the institutional framework for the execution of common administration of state borders. Article discusses in detail basic stages of development – it describes development of Czechoslovak (Czech) long-term contractual practise, i.e. establishment of Boundary Commissions in border agenda contracts. Other relevant aspects of Boundary Commissions (personal composition, basic organization of activity, reports on the hearings of Boundary Commissions) are analysed, too. There is the particular attention given to powers of Boundary Commission, including current changes and trends of further development.

DISKUSE

Jiří Vláčil[1)]

Soudní přezkum neudělení jakéhokoliv dlouhodobého víza?

Rozsudky vrcholných soudů bývají často předmětem akademické polemiky. Případný nesouhlas bývá zpravidla motivován jiným právním názorem na posouzení konkrétní otázky, což však nic nemění na racionálním právním základu zvoleného řešení. Totéž bohužel nelze říci o rozsudku desátého senátu Nejvyššího správního soudu[2)] z 9. října 2019, jenž konstatoval nutnost soudního přezkumu jakéhokoliv rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza.[3)]

Před rozborem tohoto rozsudku bude nejprve užitečné shrnout právní stav ohledně soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení víza, jelikož tato otázka je delší dobu považována za spornou, zároveň v této věci nedávno došlo k významnému vývoji.

V České republice je rozhodnutí o neudělení víza dlouhodobě vyloučeno ze soudního přezkumu na základě § 171 zákona o pobytu cizinců.[4)] V souladu se směrnicí 2004/38[5)] se tato výluka nevztahuje na rodinné příslušníky občanů Unie.[6)] Ústavní soud[7)] již opakovaně potvrdil soulad této výluky s českým ústavním pořádkem,[8)] a to rovněž při posuzování návrhu NSS na zrušení dotčeného zákonného ustanovení.[9)]

Zároveň do této oblasti práva stále výrazněji proniká další unijní sekundární legislativa. Přímo použitelný Vízový kodex[10)] upravuje řízení o udělení

---

1) Autor působí v Kanceláři vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU. Veškeré názory vyjádřené v tomto článku jsou výhradně jeho vlastní.
2) Dále jen „NSS".
3) Rozsudek NSS ze dne 9. října 2019, sp. zn. 5 Azs 283/2018-28 (dále jen „rozsudek").
4) Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.
5) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.
6) Viz § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 1. ledna 2011.
7) Dále jen „ÚS".
8) Viz např. usnesení ÚS ze dne 18. září 2018, sp. zn. II. ÚS 582/2018.
9) Rozhodnutí NSS ze dne 11. května 2011, sp. zn. 1 As 84/2010-84, viz nález ÚS ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.
10) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech.

krátkodobého (schengenského) víza pro pobyt nepřesahující 90 dnů. Soudní dvůr přitom v prosinci 2017 ve věci *El Hassani* rozhodl, že na základě Vízového kodexu ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie musí proti rozhodnutí o neudělení krátkodobého víza existovat opravný prostředek k soudu.[11] Na základě toho byla výluka ze soudního přezkumu v § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců omezena jen na rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza.[12] Nyní tedy soudnímu přezkumu podléhají všechna rozhodnutí o neudělení krátkodobého víza, vyloučeny z přezkumu jsou jen některé důvody neudělení tohoto víza.[13]

Řízení o udělení dlouhodobého víza zůstává nadále doménou vnitrostátního práva, nicméně na některé důvody žádostí o udělení dlouhodobého víza dopadají konkrétní unijní směrnice.[14] Judikatura Soudního dvora již naznačila potřebu soudního přezkumu v případě víz za účelem studia,[15] nutnost soudního přezkumu v této situaci konstatoval také NSS.[16]

Vraťme se nyní k rozsudku NSS z 9. října 2019. Spor se týkal rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza, o které bylo požádáno za účelem podnikání.[17] Tato situace nemá naprosto žádnou spojitost s unijním právem, jelikož se nejedná o vízum krátkodobé upravené Vízovým kodexem ani o žádnou ze situací upravených unijními směrnicemi. Na tuto situaci se vztahuje výluka ze soudního přezkumu podle § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Z těchto důvodů Krajský soud v Ostravě žalobu proti dotčenému rozhodnutí odmítnul.[18]

NSS nicméně vyšel z toho, že správní orgány České republiky uplatňují při vydávání víz Vízový kodex,[19] tudíž na základě rozsudku Soudního dvora ve věci *El Hassani* a čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie musí existovat právo na soudní přezkum.[20] Vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o novém posouzení důvodů o neudělení víza tedy podle NSS odporuje čl. 32 odst. 3 Vízového kodexu ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie.[21] NSS také konstatoval, že není možné rozlišovat mezi důvody žádosti o dlouhodobé vízum, jelikož z rozsudku Soudního dvora ve věci *El Hassani* takové rozlišení nevyplývá.[22]

---

11) Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 13. prosince 2017 ve věci C-403/16 *El Hassani*.
12) A rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza.
13) Viz § 171 odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců.
14) Srov. VLÁČIL, J.: Obecná unijní pravidla pro vstup a pobyt na území členských států. In: *Správní právo, 4/2016,* s. 198.
15) Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 10. září 2014 ve věci C-491/13 *Ben Alaya*, bod 25, rozsudek Soudního dvora ze dne 4. dubna 2017 ve věci C-544/15 *Fahimian*, body 45 a 46.
16) Viz rozsudek NSS ze dne 4. ledna 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016-49.
17) Viz bod 1 rozsudku.
18) Viz bod 2 rozsudku.
19) Viz bod 10 rozsudku.
20) Viz body 10 a 11 rozsudku.
21) Viz bod 12 rozsudku.
22) Viz bod 13 rozsudku.

Tyto závěry NSS jsou bohužel zjevně právně nepodložené. Výchozí tezí rozsudku je, že na vydávání (jakýchkoliv) víz se vztahuje Vízový kodex, ten se však dle svého čl. 1 odst. 1 vztahuje jen na víza pro pobyty krátkodobé.[23] Je tedy zřejmé, že se Vízový kodex nevztahuje na dlouhodobá víza. Vzhledem k tomu, že dlouhodobá víza za účelem podnikání nejsou upravena ani jinou unijní sekundární legislativou, nespadá rozhodování o těchto vízech do působnosti unijního práva. Proto se na tuto situaci nevztahuje čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie ani závěry Soudního dvora ve věci *El Hassani*.

Je přitom třeba zdůraznit, že nepoužitelnost Vízového kodexu na dlouhodobá víza není otázkou, která by mohla být předmětem různých právních výkladů. Tato skutečnost vyplývá mimo jakoukoliv pochybnost ze znění čl. 1 odst. 1 Vízového kodexu a opakovaně ji reflektuje judikatura Soudního dvora[24] i vnitrostátních soudů,[25] včetně napadeného usnesení Krajského soudu v Ostravě.[26] NSS však závěr prvostupňového soudu ohledně nepoužitelnosti Vízového kodexu přehodnotil, aniž by se v rozsudku ustanovením upravujícím použitelnost tohoto unijního předpisu jakkoliv zabýval,[27] natož aby uvedl konkrétní argumentaci, která by se vymezovala vůči dosavadní judikatuře ohledně okruhu situací, na něž je Vízový kodex použitelný. Rozsudek NSS obsahuje v bodě 10 pouze lakonickou zmínku o použitelnosti Vízového kodexu, aniž by bylo uvedeno jakéhokoliv další vysvětlení.

V této souvislosti si dovolím zvláště kritickou poznámku. Je s podivem, jak mohla výše uvedená situace vůbec nastat. V praxi to totiž znamená, že příslušný senát NSS patrně rozhodoval bez povědomí o jasném znění čl. 1 odst. 1 Vízového kodexu a odpovídající judikatuře.[28] Takový postup je dle mého názoru neomluvitelný, když se přehodnocená otázka týkala právě použitelnosti tohoto unijního předpisu. Každopádně se jedná o závažné právní pochybení příslušného senátu NSS.

Lze si přitom představit, že by NSS dospěl například k závěru, že při aktuálním vývoji ohledně soudního přezkumu neudělení krátkodobého víza a při nutnosti soudního přezkumu neudělení dlouhodobého víza za účelem studia již není v rámci českého ústavního pořádku udržitelné činit rozdíly mezi soudním přezkumem neudělení dlouhodobých víz podle důvodu žádosti. Takový závěr by nicméně nevyhnutelně vyžadoval nejen řádné odůvodnění, ale také postoupení věci rozšířenému senátu NSS[29] následované případně

---

[23] Tedy pobyty nepřesahující 90 dnů během období 180 dnů.

[24] Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 19. prosince 2013 ve věci C-84/12 *Koushkaki*, bod 6, rozsudek Soudního dvora ze dne 13. prosince 2017 ve věci C-403/16 *El Hassani*, bod 4.

[25] Viz např. rozsudek NSS ze dne 4. ledna 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016-49, bod 23.

[26] Viz usnesení Krajského soudu v Ostravě shrnuté v bodě 2 rozsudku.

[27] Rozsudek čl. 1 odst. 1 Vízového kodexu vůbec nezmiňuje.

[28] Jediným jiným možným vysvětlením by totiž bylo, že příslušný senát NSS takto rozhodl navzdory povědomí o dotčeném ustanovení a odpovídající judikatuře. Tato situace by samozřejmě byla mnohem více problematická.

[29] Viz *a contrario* bod 14 rozsudku.

návrhem Ústavnímu soudu na zrušení zákonné soudní výluky. Ani po procesní stránce tedy nebylo možné, aby příslušný senát NSS věc rozhodl tímto způsobem.

Každopádně v systému správního soudnictví bude složité najít způsob, jak tuto situaci vyřešit, jelikož Krajský soud v Ostravě je nyní právním názorem NSS vázán. Patrně nejlepším řešením by byla předběžná otázka k Soudnímu dvoru ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Předkládajícímu soudu by nezbývalo, než Soudnímu dvoru sdělit, že si sice je vědom nesmyslnosti právního názoru NSS ohledně použitelnosti Vízového kodexu na udělování dlouhodobých víz, nicméně tento právní názor může překlenout jedině na základě rozhodnutí Soudního dvora. Lze přepokládat, že Soudní dvůr by o této předběžné otázce rozhodl odůvodněným usnesením, jelikož o odpovědi na tuto otázku nelze rozumně pochybovat.[30)] Krajský soud v Ostravě se k položení předběžné otázky neodhodlal a žalobu v souladu s právním názorem NSS meritorně posoudil.[31)] O položení předběžné otázky tedy mohou uvažovat soudy v jiných řízeních o téže právní otázce, případně může v budoucnu chybný právní názor desátého senátu NSS přehodnotit rozšířený senát NSS.

V budoucnu patrně otázka soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení víza dozná dalšího vývoje. Nezbývá než doufat, že soudy, zejména ty vrcholné, budou napříště o této otázce rozhodovat erudovaně a nebudou se dopouštět zjevných právních pochybení, jakým je rozsudek NSS z 9. října 2019.

[30)] Viz čl. 99 Jednacího řádu Soudního dvora.
[31)] Viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. prosince 2019, sp. zn. 22A 30/2018-43.

2020

SPRÁVNÍ PRÁVO

5-6

SPRÁVNÍ PRÁVO

odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva

Ročník LIII **5-6/2020**

Vedoucí redaktorka:
JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Redakční rada:
JUDr. Václav Henych (předseda)

JUDr. Jan Bárta, CSc.
prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc.
prof. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.
Mgr. František Korbel, Ph.D.
prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.
JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.
JUDr. Jitka Morávková
doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.
JUDr. Martin Řezáč
prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.
prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.
JUDr. Petr Voříšek, Ph.D.
JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Technická redaktorka a tajemnice redakce:
Renáta Pilzová

doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.,
Právnická fakulta Univerzity Karlovy

OBSAH:

Úvodní slovo redakce: 265

Vladimír Sládeček:
Vláda a nouzový stav 266

Jan Wintr:
K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020 282

Aleš Sova:
Přezkum opatření přijatých v době nouzového stavu 298

* * *

Pavel Mikeš:
Postavení a činnost hraničních komisí 313

DISKUSE:

Jiří Vláčil:
Soudní přezkum neudělení jakéhokoliv dlouhodobého víza? 325

LEGISLATIVNÍ PŘÍLOHA III/2020

AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

JUDr. Pavel Mikeš,
Ministerstvo vnitra,

prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.,
Ústavní soud,

JUDr. Aleš Sova, Dis.,
Krajský úřad Moravskoslezského kraje,
Právnická fakulta UP v Olomouci,

JUDr. Jiří Vláčil, Ph.D.,
Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování ČR před Soudním dvorem,

SPRÁVNÍ PRÁVO, číslo 5-6/2020, ročník LIII
Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky, IČO: 00007064
Adresa: Redakce „Správní právo“, náměstí Hrdinů 3, 140 21 Praha 4
telefon: 974 816 466, +420 777 986 964
e-mail: redakceSP@mvcr.cz
www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo.aspx.

Sazba a tisk: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o., Bartůňkova 1159/4, 149 01 Praha 4
Předplatné a distribuce ČR: Tiskárna MV, s.p.o., Bartůňkova 1159/4, 149 01 Praha 4, predplatne@tmv.cz, tel.: 974 887 314, www.tmv.cz
Předplatné a distribuce SR: MediaCall, s.r.o., Vídeňská 546/55, 639 00 Brno, export@mediacall.cz, tel.: 532 165 165, www.predplatnedozahranici.cz

Správní právo vychází osmkrát ročně.
Cena jednoho čísla je 52 Kč a dvojčísla 104 Kč
Roční předplatné 416 Kč (Cena je uvedena včetně DPH a poštovného)

Registrační značka RM 5008-III/2 č. 2331/1970
ISSN 0139-6005

Dáno do tisku 7. 7. 2020. Toto číslo vyšlo v Praze dne 27. 8. 2020.

© Ministerstvo vnitra