

Vláda a nouzový stav

1. Úvodní poznámky¹⁾

K problematice postavení a činnosti vlády (a vládnutí) se z různých pohledů věnuje - pokud pomineme komentáře k Ústavě - řada studií a publikací.²⁾ Obecně lze říci, že pravomoc a působnost vlády, příp. předsedy vlády, je v Ústavě upravena toliko minimálně a v různých jejích částech.³⁾ Soustředěnější (koncentrovanou) úpravu pravomoci a působnosti vlády nalezneme např. ve Slovenské republice.⁴⁾ Úcelenější úpravu - což se již dá do jisté míry chápat - bychom marně hledali i v běžném zákonodárství. Regulace pravomoci a působnosti vlády se tak třísťí 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 právtvorby 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. SVATONĚ, 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 nejzjevněji 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 souvislosti¹²⁾ – 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., BAHÝLOVÁ, 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 úprav¹⁴⁾ – 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 důsledky¹⁶⁾ 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, podzákoný 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, vyhláší 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 povahy²⁵⁾ (k tomu srov. ještě dále, sub 5.). R. Suchánek se domnívá, že Ústavní soud měl při posuzování rozhodnutí o nouzovém stavu přihlídnout 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 nepochybně, 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 „sondážní“ nové úpravě 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⁾ Mimočodem, jde o hojně kritizovaný náleží 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“) stanovenou 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 eventuelní 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. nálezný 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 návěti 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 vyhlášení (§ 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 (trvajíc) 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 přenášeny 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 většinou 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.: *Ústavní zákon o bezpečnosti státu v čase vojny, vojnového stavu, výjimečného stavu a nouzového 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 podzákoném 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 neplatí 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 – považují 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 konkrétní (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 nesytematicky 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.: Ústavní 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 zahraničí⁶⁹⁾ a modifikovat je na naše poměry.

Jinou závažnou otázkou, 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. Nejednala-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. ONDŘEJJEK, 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 státu 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., DĚRKA, V., HORÁK, F., cit. dílo, 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.