

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostně právní

Katedra veřejného práva

Krizové stavy prizmatem právního státu

Bakalářská práce

States of crisis seen through the prism of Rechtstaat

Bachelor thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

Mgr. Jiří Víšek, Ph. D.

AUTOR PRÁCE

Jáchym Uhlíř

PRAHA

2023

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracoval samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpal, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Praze, dne 15. 3. 2023

Jáchym Uhlíř

Anotace

Práce se zabývá institutem krizových a výjimečných stavů jako způsobu reakce právního státu na nastalou krizi. Cílem této práce je vymezit základní termíny a pojmy s problematikou krizových stavů související a prizmatem právního státu v otázce krizových a výjimečných stavů určit klíčové a sporné body. Za tímto účelem shrnuje tato práce recentní judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu v souvislosti s pandemií COVID 19 a nouzovými stavy. Tato práce se následně zabývá obecnou otázkou role soudů v krizových či výjimečných stavech, a nakonec se pokouší o shrnutí základních teoreticky právních myšlenkových směrů, které se o uchopení podstaty výjimečného stavu pokoušejí. Závěrem se tato práce zamýšlí nad současným stavem české krizové legislativy.

Klíčová slova

Krizový stav, krize, právní stát, právní dualismus, řešení krizí, výjimečný stav, suverenita, soudní moc

Annotation

This thesis focuses on the institution of state of crisis and state of exception as a way of Rechtsstaat to respond in the face of a crisis. The aim of this thesis is to define the basic terms and concepts related to the issue of states of crisis and to identify the key and controversial points in the issue of states of crisis and exception, through the prism of the rule of law. To this end, this thesis summarises the recent case law of the Supreme Administrative Court and the Constitutional Court in relation to the COVID 19 pandemic and states of emergency. This thesis then addresses the general question of the role of the courts in states of crisis or exception, and finally attempts to summarize the main theoretical and legal concepts that have attempted to summarize the nature of the state of exception. Finally, this thesis reflects on the current state of Czech crisis legislation.

Keywords

State of crisis, Crisis, Rule of law, Law dualism, Crisis Resolution, State of Exception, Sovereignty, Judiciary

Obsah

Čestné prohlášení	2
Anotace	3
Klíčová slova	3
Annotation	3
Keywords.....	3
Obsah.....	4
Úvod	6
1. Pojmové ukotvení.....	8
1.1. Mimořádný stav.....	8
1.2. Krize.....	9
1.3. Krizové řízení.....	11
1.4. Krizový stav.....	12
1.4.1. Stav nebezpečí	13
1.4.2. Nouzový stav.....	14
1.4.3. Stav ohrožení státu	16
1.4.4. Válečný stav.....	17
2. Výběr z judikatury NSS a ÚS.....	19
2.1. Rozsudek NSS ze dne 05.05.2022 sp. zn. 3 Ao 4/2021–119 ..	19
2.1.1. Argumentace navrhovatele a odpůrce.....	19
2.1.2. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem	21
2.2. Nález ÚS ze dne 9.2.2021 sp. zn. 106/20.....	23
2.2.1. Argumentace navrhovatelů	24
2.2.2. Argumentace vlády.....	25
2.2.3. Posouzení ústavní konformity přijetí a vydání krizových usnesení Ústavním soudem.....	26

2.2.4. Věcné posouzení návrhu.....	27
2.3. Role soudů v krizových stavech.....	29
3. Výjimečný stav.....	34
3.1. Výjimečný stav a právní stát	34
3.1.1. Hans Kelsen a kritika výjimečného stavu	35
3.2. Druhy výjimečných stavů a kritika monismu.....	38
3.2.1. Pozitivní výjimečné stavy	40
3.2.2. Carl Schmitt a nadpozitivní výjimečný stav	41
Závěr	45
Bibliografie.....	47

Úvod

Výjimečné a krizové stavy jsou instituty stojící vždy někde „mezi“, mezi právem a politikou, mezi pozitivním a přirozeným právem, mezi normalitou a výjimkou. Snad i pro svou víceznačnost se tyto instituty netěší příliš velké pozornosti z řad praktických advokátů či státních úředníků, a zvláště ze strany právníků byly tyto instituty v historii odbývány jako čistě politické či filosofické. Giorgio Agamben, který ke zpopularizování tohoto tématu v posledním desetiletí značně přispěl, píše hned v úvodu svého krátkého pojednání o výjimečném stavu, že i přes četné debaty a diskuse zatím neexistuje ve veřejném právu žádná teorie výjimečného stavu¹.

Nejen událostmi posledních let, nýbrž již od 11. září 2001 vychází najevo, že z problematiky krize a výjimečných stavů, se stává otázka čím dál tím praktičtější. Jak reagovat na krizi? Co může stát dělat, když přijde krize? Co je to krize? Na tyto a další otázky bych se rád pokusil odpovědět s důrazem na právní stát a jeho fungování.

Spíše než konkrétní krizové stavy a jejich podobu, která je obsažena především v zákoně č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů, dále v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky a Ústavě České republiky, spolu s řadou *leges speciales*, jakým je například zákon č. 94/2021 Sb. o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, bych se v této práci rád zabýval jejich shodnými charakteristickými rysy a obecnou povahou krizových a výjimečných stavů ve vztahu k podstatě právního státu.

V první části této práce se pokusím objasnit základní termíny, které se v souvislosti s výjimečnými a krizovými stavy často užívají, jedná se o pojmy jako: mimořádný stav, krizová situace, krize, krizový stav, stav nouze, stav nebezpečí, stav válečný ad. V rámci těchto vymezení bych rovněž rád uvedl alespoň základní podobu jejich právní úpravy.

V části druhé se pomocí dvou rozhodnutí soudů – Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 05.05.2022 sp. zn. 3 Ao 4/2021–119 a Nálezu Ústavního

¹ AGAMBEN, G. 2005. State of Exception. Chicago : University of Chicago Press, 2005. s.1

soudu ze dne 9.2.2021 sp. zn. 106/20, pokusím nahlédnout navrhovateli vytýkané nedostatky opatření vydávaných v souvislosti s pandemií COVID-19, argumentaci vlády a konečně posouzení věci soudy. V této části bych se rovněž rád zaměřil na celkovou roli soudů ve výjimečných a krizových stavech, prostřednictvím díla Davida Dyzenhause. V části třetí se budu zabývat otázkou výjimečných stavů v rovině teoretické a jejich vztahu k odlišným pojetím právního státu, konkrétně pojetím Hanse Kelsena a Carla Schmitta. V poslední části této práce bude věnována shrnutí těch nejpodstatnějších zjištěných skutečností a vyvozením závěrů.

1. Pojmové ukotvení

Problematika krizí a následných reakcí státu je, zdá se, velice často spjata s nejasností pojmových ukotvení jednotlivých institutů, které se následně zaměňují a vzájemně splétají. Tento jev má řadu příčin. Jazykové rozdíly mezi jednotlivými autory, kteří se tématu věnují, rozdíly historické a kulturní (např. mezi angloamerickým a kontinentálním právem) a v neposlední řadě poměrně rozsáhlá laicizace tématu, zvláště v posledních letech, která kupříkladu instituty výjimečného a nouzového stavu klade jako zcela synonymní. Abych v rámci této práce těmto zmatkům předešel, rozhodl jsem se nejprve jednotlivé instituty pro účely této práce definovat. Uvědomuji si, že u řady institutů by samotné uvedení jejich úplného významu znamenalo zodpovědět na většinu otázek, které si hodlám v této práci pokládat, a proto budou následující významy pouze významy takřikajíc pracovní.

1.1. Mimořádný stav

Mimořádný stav je právní pojem, který není v platné legislativě explicitně ukotven a jeho obsah je tedy otázkou sémantickou. Rozhodl jsem se v rámci této práce používat pojem mimořádného stavu stejným způsobem, jakým jej používají JUDr. Petr Kroupa, Ph. D. a Mgr. Jiří Víšek, Ph. D. ve svém článku „*Klíčové právní nástroje k zvládnání mimořádných situací a stavů v podmínkách České republiky*²“, který byl zpracován v rámci dílčího vědeckého úkolu č.3/1 s názvem „*Analýza a očekávaný vývoj kompetencí Policie České republiky a policejně bezpečnostních subjektů ve vybraných oblastech*“. Mimořádný stav je zde používán ve smyslu stavu, který je státem vyhlášen v reakci na mimořádnou situaci. Jako takový pod sebe tedy zahrnuje jak institut válečného stavu, tak stavu nouzového a stavu ohrožení státu, kterým se budu věnovat níže. Společným prvkem výše uvedených pojmů je krom jiného jejich vázanost na neordinérnost, nenormálnost, která se projevuje mimořádným ohrožením chráněných hodnot a potenciálně i rozsáhlejšími zásahy do lidských práv a svobod občanů. Pro přehlednost uvedme

² KROUPA, Petr. Ph. D. VÍŠEK, Jiří. Ph. D. 2020. Klíčové právní nástroje k zvládnání mimořádných situací a stavů v podmínkách České republiky. Praha, 2020.

základní zásady – principy, kterými je třeba jednotlivá řešení mimořádných situací posuzovat, jedná se o zásady³:

- a) Výjimečnosti
- b) Dočasnosti
- c) Legality
- d) Proporcionality
- e) Vázanost účelem
- f) Spravedlnost, kontrola, nediskriminace

1.2. Krize

Krizový zákon definuje pojem „krizová situace“ v rámci ustanovení písm. b) §2 zákona č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení takto: *„krizovou situací (se myslí mimořádná událost podle zákona o integrovaném záchranném systému, narušení kritické infrastruktury nebo jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu (dále jen „krizový stav“).* Krizová situace tedy nastává celkově ve třech případech. Tím prvním je případ mimořádné události ve smyslu zákona č.239/2000 Sb. o integrovaném záchranném systému, který pod pojmem mimořádné události rozumí: *„škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací.“*, druhým případem je narušení kritické infrastruktury, vymezené v ustanovení §2 písm. g) jako prvek či systém prvků kritické infrastruktury jehož narušení by mělo závažný dopad na bezpečnost či ekonomiku státu, zabezpečení základních životních potřeb obyvatelstva či zdraví osob. Třetím znakem je znak značně obecný, tedy „jiné nebezpečí“. Obligatorním znakem krizové situace je dle tohoto ustanovení vyhlášení stavu nebezpečí, nouzového stavu nebo stavu ohrožení státu jakožto reakce státu na krizové situace. Za povšimnutí stojí, že do konce roku 2010 byla krizová situace vymezena jako mimořádná událost, při které

³ (KROUPA, 2020) str. 6

je vyhlášen krizový stav⁴. Od roku 2011 byla definice krizové situace rozšířena nejen na mimořádnou událost, ale i na narušení kritické infrastruktury či jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen krizový stav. Dle výše citovaného komentáře bylo úmyslem zákonodárce nejspíše zdůraznění skutečnosti, že krizová situace: „*může nastat v nejrůznějších oblastech společenského života a z důvodů, které mohou být opravdu různorodé a mnohdy i pro nás v daný okamžik nepředstavitelné.*“

Nabízí se otázka, zda zákonodárce zvolil v předmětném ustanovení vhodnou formulaci, jelikož konečný význam je v zásadě paradoxní. Je-li vyhlášení některého z krizových stavů podmínkou *sine qua non* krizové situace, což vyplývá z formulace „*při nichž je vyhlášen*“, znamená to, že pro vyhlášení některého z krizových stavů není zapotřebí aby nejprve nastala krizová situace? Je možné, že zákonodárce tím cíleně dává najevo skutečnost, že krizová situace je právním pojmem, nikoliv reálnou, materiální skutečností, a proto je pro vznik krizové situace zapotřebí, aby byla státem nejprve právně uznána.

Abych byl v rámci této práce s to rozlišovat mezi krizí/krizovou situací ve smyslu právním a ve smyslu materiálním, rozhodl jsem se nazývat krizí pouze samotnou faktickou situaci. JUDr. Lukáš Kollert charakterizuje ve svém článku *Výjimečný stav a jeho regulace v právním státě* krizi takto: „... *mimořádnou škodlivou faktickou situaci, která vzniká následkem nastavení mechanismů a pravidel fungování určitého systému, disfunkce jeho součástí, nedostatku kapacit či prostředků nebo kombinací těchto možností a která bez patřičné reakce hrozí vést k důsledkům, jež jsou z hlediska tohoto systému nežádoucí a mohou eventuálně dosáhnout katastrofálních rozměrů.*“⁵.

Kollert dále krizi odlišuje od pouhého narušení normality a od speciální krize – krize existenční, kterou se pro její specifickou budou zabývat v rámci podkapitoly o institutu výjimečného stavu. Zásadním rozdílem mezi narušením normality a krizí, je míra právní úpravy pravomocí jednotlivých orgánů státu a jejich schopnost

⁴ VANÍČEK, J., VODEHNAL, O. Krizový zákon: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-11]. ASPI_ID KO240_2000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X. §1 odst. 1

⁵ KOLLERT, Lukáš. 2021. Výjimečný stav a jeho regulace v právním státě. Časopis pro právní vědu a praxi. 2021, Sv. XXIX, 2/2021. str. 232

úspěšně škodlivou situaci řešit. Míra úpravy jednotlivých možných ohrožení je do velké míry závislá na historické zkušenosti, a především na prosté statistické četnosti. Jednoduše řešeno, dochází-li k nějaké škodlivé situaci častěji, je jisté, že právní úprava jejího řešení bude podrobnější a efektivnější (takovým narušením normality může být například požár, povodeň). Naopak s menší četností a druhovou odlišností bude míra právní úpravy klesat a úměrně tomu poroste i „kritičnost“ situace. Z výše uvedeného vyplývá, že výše uvedené tři typy ohrožení jsou jakési body na pomyslné „škále kritičnosti“.

1.3. Krizové řízení

Krizovým řízením je dle písm. a) §2 krizového zákona „*souhrn řídicích činností orgánů krizového řízení zaměřených na analýzu a vyhodnocení bezpečnostních rizik a plánování, organizování, realizaci a kontrolu činností prováděných v souvislosti s 1. přípravou na krizové situace a jejich řešením, nebo 2. ochranou kritické infrastruktury.*“ V rámci tohoto speciálního řízení hraje hlavní roli vláda, která dle § 4 v rámci přípravy či řešení krizových situací:

„*a) ukládá úkoly ostatním orgánům krizového řízení, řídí a kontroluje jejich činnost,*
b) určuje ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad pro koordinaci přípravy na řešení konkrétní krizové situace v případě, kdy příslušnost ke koordinující funkci nevyplývá z působností stanovených ve zvláštním právním předpisu,
c) zřizuje Ústřední krizový štáb jako svůj pracovní orgán k řešení krizových situací,
d) stanoví průřezová a odvětvová kritéria pro určení prvku kritické infrastruktury,
e) rozhoduje na základě seznamu předloženého Ministerstvem vnitra o prvcích kritické infrastruktury a prvcích evropské kritické infrastruktury, jejichž provozovatelem je organizační složka státu.“

V rámci tohoto řízení může vláda za nouzového stavu či stavu ohrožení státu omezit v §5 taxativně vymezená práva (např. právo na nedotknutelnost obydlí, vlastnické a užívací právo – typicky v případech evakuace), nicméně pouze na *dobu nezbytně nutnou a v nezbytně nutném rozsahu*. Obdobným způsobem jsou v §6 vymezeny povinnosti, které vláda může adresátům v době trvání nouzového stavu nařídit (např. evakuace, zákaz vstupu, ukládání pracovní

povinnosti). Nutno podotknout, že za výše zmíněná omezení vlastnického nebo užívacího práva či poskytnutí věcného prostředku/vykonání pracovní povinnosti náleží osobám finanční náhrada.

Dalšími orgány krizového řízení jsou ministerstva a jiné ústřední správní úřady, Česká národní banka, Hasičský záchranný sbor kraje, Hejtman kraje, Orgány obce s rozšířenou působností a orgány obce. Jako poradní orgány jsou zřízeny bezpečnostní rady kraje a obce s rozšířenou působností, v jejichž čele stojí hejtman, resp. starosta obce s rozšířenou působností. Dalším z orgánů je ústřední krizový štáb, který je 26členným pracovním orgánem vlády, v jehož čele stojí „a) ministr obrany v případě krizových situací dotýkajících se vnějšího vojenského ohrožení České republiky, plnění spojeneckých závazků v zahraničí a účasti ozbrojených sil České republiky v zahraničních operacích, b) ministr vnitra v případě ostatních situací.“, který se následně dělí na další pracovní skupiny.

1.4. Krizový stav

Krizový stav je institutem vymezeným v rámci výše citovaného ustanovení §2 krizového zákona jako: „... stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu“. Dalším předpisem, který s tímto pojmem nakládá je Zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, který v rámci ustanovení §1 odst. 1 stanoví: „(1) Zákon upravuje přípravu hospodářských opatření pro stav nebezpečí, 1) nouzový stav, 2) stav ohrožení státu³ a válečný stav⁴ (dále jen "krizové stavy").⁶“ Dle těchto ustanovení pod sebe krizový stav zahrnuje stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu a stav válečný. Společným znakem zde není mimořádnost situace, nýbrž situace krizová.

Dalším podstatným znakem krizového stavu je jeho již zmiňované ukotvení v platné legislativě, což znamená, že i přesto, že dochází při jejich vyhlášení k omezení práv a svobod adresátů práva, nedochází ještě k prolamování práva

⁶ Zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-10]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

samotného. Nejedná se tedy ještě *stricto sensu* o krizi⁷. Tato podmínka je však relativní v tom smyslu, že i v rámci řešení krizové situace může eventuelně dojít k prolamování práva např. vlivem vývoje událostí zákonem nepředvídaným způsobem. Proto není při zkoumání krizových stavů od věci, zkoumat nejen jejich platnou úpravu a možné mezery *de lege ferenda*, nýbrž i onu oblast, kdy se krizová situace mění na krizi v plném smyslu slova či dokonce na krizi existenční. V praxi se ukazuje, že linie mezi krizovým stavem a stavem skutečně výjimečným je nejasná a většinou dochází spíše k rozšíření krizového stavu a pravomocí státu s ním spojenými než přímo k vyhlášení výjimečného stavu, což platí dvojnásob u těch systémů práva, která nemají výjimečný stav právně upravený.

1.4.1. Stav nebezpečí

Stav nebezpečí stojí na škále mimořádných stavů ve smyslu udělených pravomocí a intenzity ohrožení nejnižší a je upraven ustanovením §3 krizového zákona. Tento stav je omezen z hlediska místního (maximální možný územní rozsah představuje vyšší územní samosprávný celek – kraj) a časového (maximální doba vyhlášení je 30 dnů⁸). Dalším zákonným omezením je omezení z hlediska míry ohrožení, jejíž horní hranice je stanovena v rámci odst. 1 §3 předmětného zákona: „*pokud nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu*“ s odkazem na Čl. 5 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, který stanoví: „(1) *Vláda může vyhlásit nouzový stav v případě živelných 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 stávkové akce 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*

⁷ (KOLLERT, 2021) str. 234

⁸ Zákon č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). Sbírka zákonů. 1. 1. 2001. §3 odst. 4

může vyhlášení zrušit.“, dále bychom mohli odkázat i na Čl. 2 zákona o bezpečnosti České republiky, který v zásadě omezuje stav nebezpečí i ve vztahu ke stavu ohrožení státu a stavu válečnému.

Stav nebezpečí tedy z hlediska intenzity ohrožení končí tam, kde začíná stav nouzový, stav ohrožení státu či stav válečný. Jednotlivým podmínkám vyhlášení a stavu ohrožení a jednotlivým pravomocím, v rámci tohoto stavu svěřovaným, se budu věnovat v kapitole o krizovém zákoně a jeho jednotlivých ustanoveních. Příkladem stavu nebezpečí může být například dne 24. června vyhlášený stav nebezpečí v Jihomoravském kraji v reakci na tornádo, které zasáhlo řadu obcí a vyžádalo si šest lidských životů⁹.

Stav nebezpečí, vyhlašuje dle odst.3 §3 krizového zákona hejtman kraje, v Praze primátor hlavního města Prahy. Zákon stanovuje hejtmanovi okamžitou informační povinnost o vyhlášení vyrozumět vládu, Ministerstvo vnitra a sousední, případně další dotčené kraje. Omezenost stavu nebezpečí na určitou intenzitu ohrožení je zajištěna v rámci odst. 5 §3, která stanoví: *„Není-li možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci stavu nebezpečí, hejtman neprodleně požádá vládu o vyhlášení nouzového stavu. Platnost krizových opatření vyhlášených hejtmanem končí dnem vyhlášení nouzového stavu, pokud vláda nerozhodne jinak. Krizová opatření, jejichž platnost zůstane zachována, se dále považují za krizová opatření nařízená vládou.“*

1.4.2. Nouzový stav

Nouzový stav je vymezen především Čl.5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, který je vůči Ústavě v postavení speciálního zákona¹⁰. Z hlediska věcné působnosti se nouzový stav vztahuje na živelní pohromy, ekologické nebo průmyslové havárie, nehody nebo jiná nebezpečí, která

⁹ ČTK, iDNES.cz. 2021. V tornádových obcích končí stav nebezpečí, krizové řízení stálo 50 milionů. iDnes. [Online] 23. Srpen 2021. https://www.idnes.cz/brno/zpravy/stav-nebezpeci-konci-obce-tornado-vojaci-zakazky.A210823_105548_brno-zpravy_krut.

¹⁰ GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V. 2013. Ústavní systém České republiky. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. str. 73

ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost, nevztahuje se na situace, kdy je bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy (stav ohrožení státu) či na případ napadení České republiky či potřebu plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení (stav válečný). Nouzový stav může vláda vyhlásit nejdéle na dobu 30 dnů a lze jej prodloužit jen po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny. Dle Čl.6 odst.3 o bezpečnosti končí nouzový stav uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen, pokud vláda nebo Poslanecká sněmovna nerozhodnou o jeho zrušení před uplynutím této doby.

Jak je ze zákonného znění patrné, věcná působnost nouzového stavu je o poznání širší, než je tomu u stavu nebezpečí, a jak uvidíme dále, v určitém smyslu i u stavu ohrožení státu či stavu válečného. K rozšiřování jeho věcné působnosti docházelo postupně, kupříkladu „*vnitřní pořádek a bezpečnost*“ byla do konce roku 2002 upravena výše citovaným ustanovením §3 krizového zákona o stavu nebezpečí. K vyjmutí těchto hodnot ze stavu nebezpečí došlo od roku 2003 zákonem č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Dle komentáře ke krizovému zákonu, vysvětlovala důvodová zpráva tak, že "*s cílem zajistit řešení všech nevojenských krizových situací se stanoví, že připravenost a řešení krizových situací spojených s vnitřní bezpečností a veřejným pořádkem zajišťuje Policie České republiky*¹¹". Cílem tedy bylo, aby hejtmani nerozhodovali v případě narušení vnitřní bezpečnosti nebo veřejného pořádku o činnosti Policie České republiky. S rozšířenými pravomocemi, které jsou v souvislosti s nouzovým stavem jednotlivým orgánům svěřovány, spojuje zákonodárce i komplexnější systém „brzd a protivah“, který má zajistit, aby nedocházelo ke zneužití. Komplexnost systému se projevuje i na míře, kterou se na odvracení ohrožení podílí odborníci a experti v jednotlivých oblastech (např. v případě epidemie).

Za celé období existence České republiky bylo vyhlášeno celkem deset nouzových stavů, z nichž šest v průběhu posledních třech let. Posledním z těchto recentních nouzových stavů byl vyhlášen v reakci na migrační vlnu způsobenou

¹¹ (VANÍČEK, 2000) §3

ozbrojeným konfliktem na Ukrajině. Tento nouzový stav byl následně se souhlasem Poslanecké sněmovny dvakrát prodloužen. Zůstává otázkou zda tyto skutečnosti a trend, který je z nich patrný, je otázkou toho, že krizí přibývá, či zda si stát řešení ohrožení za pomoci krizových stavů pouze zvykl, i když bychom je dříve řešili v rámci „normálního“ režimu.

1.4.3. Stav ohrožení státu

Stav ohrožení je krizový stav vymezený v rámci Čl. 7 zákona o bezpečnosti České republiky jako stav, který může Parlament na návrh vlády vyhlásit „*je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy.*“ Z hlediska územního či časového není tento stav omezen, v případě, že v rámci tohoto stavu dochází k omezení určitých práv či svobod adresátů, vztahuje se však i na tento stav zásada proporcionality a jeho trvání by tedy nemělo přesáhnout dobu „*nezbytně nutnou*“.

Charakterizaci tohoto stavu ztěžuje jednak skutečnost, že tento stav nebyl na území České republiky dosud nikdy v historii vyhlášen a jednak neurčitost právních pojmů obsažených v zákonem stanoveném důvodu jeho vyhlášení. Pojem svrchovanosti je úzce spjat s pojmem suverenity, která je klasickým předmětem diskusí právních teoretiků a filosofů a které bych se proto rád věnoval v kapitole níže. Dalším neurčitým pojmem je bezprostřednost resp. „*bezprostřední ohrožení*“. Lze si jistě představit i takové ohrožení, které bezprostřední, ve smyslu neodvratitelné, není a je například pouze potenciální. Je otázka, zda by v takovém případě bylo namístě stav ohrožení státu vyhlásit či nikoliv. I vůči této části předmětného ustanovení směřovaly snahy o zavedení pátého krizového stavu – stavu napětí – v roce 2004, tento návrh novely zákona o bezpečnosti České republiky však nakonec nebyl vládě předložen k projednání, jelikož byl Legislativní radou vlády zamítnut pro „zmatečnost definičních znaků“¹².

¹² BAROŠ, J., HERC, T., JÄGER, P., LANGÁŠEK, T., MAJERČÍK, L., MATOUŠEK, L., MLSNA, P., POPOVIČOVÁ, L., POSPÍŠIL, I., RYCHETSKÝ, P., UHL, P. 1993. Ústava České republiky: Komentář. [Systém ASPI]. [Online] 1993. [Citace: 1. 3 2023.] www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Současná právní může přirozeně vzbuzovat obavu z komplikovanosti svolání obou komor Parlamentu, zejména s ohledem na časovou tíseň a možnou nepřehlednou bezpečnostní situaci

1.4.4. Válečný stav

Válečný stav je jako jediný z krizových stavů zakotven v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb. Ústavě České republiky, konkrétně v Čl. 43, který v odst. 1 stanoví: *„Parlament rozhoduje o vyhlášení válečného stavu, je-li Česká republika napadena, nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení.“* Parlament rozhoduje způsobem rovným a bikameralistickým, ve kterém je pro vyjádření souhlasu zapotřebí nadpoloviční většiny všech poslanců i senátorů. Současná legislativa výjimečný stav jako pojem přímo nevymezuje, nicméně lze dovodit, že se jedná o stav, kterým Česká republika reaguje na to, že byla napadena, nebo při jeho vyhlášení plní své mezinárodní smluvní závazky o společné (kolektivní) obraně proti napadení¹³. Napadením se, dle již citované komentářové literatury, myslí ohrožení státu, jeho svrchovanosti a celistvosti a jím chráněných hodnot zvenčí.

Spolu se stavem ohrožení státu se jedná o další z krizových stavů, ve kterém rozhoduje o jeho vyhlášení parlament, vláda v rámci předmětného článku rozhoduje „pouze“ o vyslání ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky. Obojí však nejdéle na dobu 60 dnů a z následujících důvodů:

- a) plnění závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení,
- b) účast na mírových operacích podle rozhodnutí mezinárodní organizace, již je Česká republika členem, a to se souhlasem přijímajícího státu,
- c) účast na záchranných pracích při živelních pohromách, průmyslových nebo ekologických haváriích.

Dále vláda rozhoduje o průjezdu či přeletu ozbrojených sil jiných států přes území České republiky nebo o účasti ozbrojených sil České republiky na vojenských

¹³ (BAROŠ, 1993)

cvičeních mimo území České republiky a o účasti ozbrojených sil jiných států na vojenských cvičeních na území České republiky.

Nedostatkem současné právní úpravy je nejasnost role tzv. iniciátora, který by měl návrh vyhlásit válečný stav vznést, nejspíše by jím však byla vláda.

2. Výběr z judikatury NSS a ÚS

V této kapitole bych se rád věnoval vybraným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu v kontextu nouzových stavů a mimořádných opatření vyhlášených na území České republiky, které pro předmět této práce mají v zásadě dvě významové roviny. Tou první je obsah rozhodnutí a zpětné posouzení zákonnosti vydaných opatření. Druhou rovinou je role justice samotné a její fungování v rámci krizových, mimořádných situací, a to i *pro futuro*.

2.1. Rozsudek NSS ze dne 05.05.2022 sp. zn. 3 Ao 4/2021–119

Relativně nedávnému rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2022¹⁴ se dostalo ze strany médií a veřejnosti značné pozornosti zjevně proto, že se v rámci tohoto řízení navrhovatel domáhal zrušení a nebo vyslovení nezákonnosti opatření obecné povahy vydané odpůrcem (Ministerstvem zdravotnictví) dne 4. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření ze dne 17. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-51/MIN/KAN, a ve znění mimořádného opatření ze dne 31. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-52/MIN/KAN (dále jen „opatření“), které ukládalo povinnost nošení respirátorů či jednorázových ústenek (roušek) na veřejnosti (za níže specifikovaných podmínek).

2.1.1. Argumentace navrhovatele a odpůrce

Argumentace navrhovatele spočívá v řadě výtek vůči předmětnému opatření, pro potřeby této práce uvedu jen ty podstatnější, ke kterým se následně Nejvyšší soud vyjádřil šířeji.

Předmětem první výtky je formulace, kterým opatření stanovuje adresátům povinnosti opačným způsobem, než je běžné a přípustné. Adresátům je dle navrhovatele opatřením dovoleno konat pouze to, co je opatřením výslovně dovoleno a nikoliv to, co není výslovně zakázáno. Navrhovatel se zde nepřimo

¹⁴ ČESKO, Nejvyšší správní soud. 2022. Rozsudek 3 Ao 4/2021 - 119. www.nssoud.cz. [Online] 5. 5 2022. [Citace: 2. 1 2023.] <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/700120>.

dovolává ústavní zásady legální licence (čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy), která stanoví právo každého (občana) činit vše, co není zákonem zakázáno. Toto své tvrzení dále navrhovatel rozvádí odkazem na nález ÚS ze dne 9.2.2021 sp. zn. Pl. ÚS 106/20, kterému se budu věnovat v kapitole níže.

Druhá výtka navrhovatele je směřována vůči postupu, kterým bylo předmětné opatření vydáno. Zde navrhovatel odpůrci vytýká především skutečnost, že opakované prohlášení odpůrce, že v souvislosti s opatřením vede spis, je v podstatě nepravdivé. Spis totiž dle navrhovatele kromě znění předmětného opatření žádné další podklady neobsahuje a není tak jasný podnět, který k vydání opatření vedl. V podobném duchu se nese i výtka nedostatečného odůvodnění opatření, které bylo již skutečně odpůrci vytknuto v rozsudcích MS v Praze ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18. A 59/2020-247, a ze dne 23. 2 2021, č. j. 11 A 127/202-77.

Nutno podotknout, že tato povinnost byla stanovena zákonem č. 94/2021 Sb. o mimořádných opatřeních při onemocnění COVID 19 (dále jen „pandemický zákon“) v ustanovení §3 odst. 2 : *„V odůvodnění mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 se zohlední aktuální analýza epidemiologické situace onemocnění COVID-19 a konkrétní míra rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob.“*

V návaznosti na nedostatečné či chybějící odůvodnění vydaného opatření vytýká navrhovatel odpůrci nepřiměřenost opatření, čímž mělo dojít k porušení ústavní zásad proporcionality a subsidiarity (dle navrhovatele bylo možné vydat opatření narušující a omezující práva občanů v míře podstatně menší).

Argumentace odpůrce byla v rámci tohoto řízení relativně strohá a úsporná, pravděpodobně i z toho důvodu, že napadené opatření bylo v té době již zrušeno a velká část argumentace je již obsažena v předcházejících řízeních před soudy nižšího stupně. Vyjádření odpůrce k výtce neodůvodněnosti a ne/vedení spisu shrnul NSS následovně: *„Správní spis se tak z povahy věci nevede standardním způsobem. Požadavek, aby spis obsahoval veškeré podklady, pak v této situaci ztrácí smysl, neboť adresáti nemají možnost se před jeho vydáním s podklady jakkoli seznámit. Odpůrce má rovněž za to, že dostal své povinnosti napadené*

opatření řádně odůvodnit. Opřel jej o podklady, z nichž vycházel, uvedl rovněž jeho účel a informaci o aktuální situaci komunitního přenosu koronaviru“.

O poznání zajímavější je zpochybnění aktivní procesní legitimize navrhovatele a zúčastněné osoby na řízení k podání návrhu. Odpůrce v zásadě nemá za to, že bylo do práv navrhovatele a zúčastněné osoby zasahováno, v rámci čehož odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2021, č. j. 6 Ao 1/2021-323 a poznamenává, že: *„není-li zásahem do důstojnosti testování, jistě jím není ani nařízení nosit ochranné prostředky dýchacích cest v situaci, kdy je (roušky) nosí celá společnost ... Napadené opatření podle odpůrce rovněž nezasahuje do práva na vzdělání ani do práva svobody pohybu“.*

Vedení dialogu s navrhovatelem ohledně efektivity a účelnosti přijatého opatření a tím i o užitečnosti ochranných prostředků dýchacích cest či s ním diskutovat o jednotlivých studiích a podkladech, měl odpůrce za nemístné, zejména v souvislosti s principem předběžné opatrnosti.

2.1.2. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou aktivní procesní legitimize navrhovatele, která v tomto případě závisí na podmínce stanovené ustanovením §101a odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 Sb. s. ř. s.: *„návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“* Podstatné je, že zákon jako podmínku nestanovuje samotné zkrácení na právech, tedy nějaký faktický stav, nýbrž samotné tvrzení tohoto stavu, pravdivost tohoto tvrzení je součástí věcnou součástí následného řízení. Tento výklad je rovněž výkladem, ke kterému se v rámci posouzení přiklonil i NSS, když konstatoval, že: *„aktivní procesní legitimize je dána již tehdy, pokud navrhovatel logicky a konsekvntně tvrdí možnost dotčení svých subjektivních práv a není proto rozhodné, zda k zásahu skutečně došlo“*, o aktivní procesní legitimize navrhovatele tedy není dle soudu pochyb.

Jestliže ve věci aktivní legitimize dal NSS za pravdu navrhovateli, ve věci překročení pravomocí odpůrce a formulace opatření dal za pravdu odpůrci. Soud odmítl srovnání, které učinil navrhovatel mezi předmětným opatřením a mimořádným opatřením č. 78 ze dne 28. 1. 2021, kterému se budu věnovat

v rámci shrnutí nálezu ÚS sp. zn. Pl. 106/20, a to s následujícím odůvodněním: „ačkoli je mimořádné opatření formulováno obdobně jako plošný zákaz s následnými výjimkami, nejedná se o absolutní zákaz určité činnosti – tj. o zákaz pohybu a pobytu, ale o obecný příkaz nosit předepsané ochranné prostředky dýchacích cest na vybraných místech. Tuto povinnost přitom nelze srovnávat se zásahem do ústavně chráněného základního práva svobodně podnikat posuzovaným Ústavním soudem. V daném případě se ve vztahu ke stanoveným oblastem podnikání totiž jednalo o zásah absolutní.“ Opatření tedy dle NSS zásadu legální licence neporušuje.

Současná právní teorie¹⁵ charakterizuje český systém práva jako založený na psaných právních normách, respektive ustanoveních – částích textu právního předpisu s normativním obsahem. Klíčovým aspektem aktu aplikace práva je subsumpce jednotlivých případů pod příslušnou právní normu. Vymezení okruhu skutečností, na které příslušná právní norma dopadá, je pak z velké části úkolem výkladu jednotlivých ustanovení.

NSS v případě předmětného mimořádného opatření zkoumal mimo jiné i okruh povinností, které lze na základě ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona č.258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví, podle kterého bylo napadené mimořádné opatření vydáno, uložit. Dle NSS není možné pouze na základě obecné dikce zmíněného ustanovení plošně nařídit v podstatě jakoukoli povinnost, ale je vždy zapotřebí zkoumat intenzitu a povahu vzhledem k demonstrativnímu výčtu povinností stanovených v předmětném ustanovení §69. V tomto případě dospěl NSS k závěru, že nařízení nošení stanovených ochranných prostředků dýchacích cest je svojí podstatou a intenzitou podobné obdobné možnostem upraveným v § 69 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví (týkající se povinného očkování) a odpůrce proto svůj rozsah svých pravomocí nepřekročil.

Následující část posouzení věci je jistě částí nejpodstatnější, předně z toho důvodu, že obsahuje shrnutí vad, které nakonec vedly k rozsudku v odpůrcův

¹⁵ GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 8. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-838-9.

neprospěch a prohlášení o nezákonnosti předmětného opatření obecné povahy. NSS dal nejprve za pravdu navrhovateli v tom smyslu, že odpůrce skutečně pochybil, když v dané věci nevedl spis, ve kterém by měly být založeny podklady odůvodňující vydání napadeného opatření, dále však konstatoval, že tento nedostatek ještě sám o sobě nezakládá nezákonnost napadeného opatření.

Daleko podstatnější vadou totiž je, že napadené opatření neobsahuje dostatečné odůvodnění, což, jak bylo řečeno výše, bylo odpůrci vyčítáno již Městským soudem v Praze. V čem však spatřovaly oba soudy nedostatečnost? Především v „mechanickém kopírování“ odůvodnění z opatření předchozích, což samo o sobě do jisté míry vylučuje jeho aktuálnost v rámci poměrně dynamicky se vyvíjející situace během pandemie a vůbec strohost a nedůkladnost zdůvodnění, které tak nelze považovat za analýzu epidemiologické situace. V této souvislosti připomíná NSS bod 57 rozsudku č. j. 7 Ao 6/2021-112: *„analýza epidemiologické situace je však jedním z klíčových faktorů, na jejichž základě lze přiměřenost zavedených opatření posoudit. Neobsahuje-li totiž napadené opatření tuto analýzu, je vyloučeno zabývat se věcnými námitkami navrhovatele směřujícími proti přiměřenosti stanovených povinností.“*

NSS dal navrhovateli zapravdu i ve výtce neprovedení testu proporcionality, ten totiž zcela logicky ani proveden být nemohl, jelikož nebyly dostatečně známy důvody k vydání opatření. Z toho důvodu označil NSS mimořádné opatření nejprve za nepřezkoumatelné a dále zbylo v rozporu se zákonem

2.2. Nález ÚS ze dne 9.2.2021 sp. zn. 106/20

V rámci této kapitoly bych se rád zaměřil na nález Ústavního soudu (dále také jen ÚS) České republiky ze dne 9.2.2021 sp. zn. 106/20, který byl jedním z nejzásadnějších a nevíce diskutovaných rozhodnutí soudu v souvislosti s pandemií COVID – 19 a který se stal následně podkladem pro další rozhodnutí s touto krizovou situací souvisejících. Předmětem tohoto nálezu byl návrh skupiny 63 senátorů (navrhovatel) na *zrušení bodu I./1. usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2020 č. 1192, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb., bodu II. usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1195, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeného pod č.*

471/2020 Sb., části bodu 2. usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1196, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb., a bodu I./1. usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1201, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 477/2020 Sb., který byl Ústavnímu soudu doručen dne 21. 11. 2020. Z důvodu ekonomičnosti, jsem se rozhodl zabývat se podrobněji pouze usnesením vlády č. 78, konkrétně bodu I./1., který zakazoval maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách, s výjimkou provozoven taxativně uvedených v předmětném bodě.

2.2.1. Argumentace navrhovatelů

Argumentace navrhovatelů spočívala především na tvrzení, že napadená právní úprava stanovující omezení maloobchodu a služeb je v rozporu s garantovanými právy v čl. 3 (zejména ve smyslu odst. 1 „*Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu*“ a odst.3 „*Nikomusmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod.*“, čl. 4 (ukládání povinností na základě zákona, rovná zákonná omezení, šetření podstaty a smyslu při omezování práv a svobod) čl. 11 (týkající se práva vlastnit majetek, zaručení rovnosti vlastnického práva) a čl. 26 (právo na svobodnou volbu povolání, právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost) Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dále má být předmětné omezení v rozporu s čl. 14 (zákaz diskriminace) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě (zejména věty první: „*Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.*“¹⁶) a čl. 26 (rovnost před zákonem a zákaz diskriminace) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“). Rozpornost výše garantovaných práv spatřovali navrhovatelé zejména v nerovném přístupu (a tudíž i diskriminačním) k podnikatelům dle typu

¹⁶ ČESKO. Sdělení č. 209/1992 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících. Zákony pro lidi.cz. [Online] [Citace: 2. 2 2023.] <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-209>.

prodávaného zboží, kdy byl na jedné straně zakázán prodej v provozovnách např. prodejen obuvi či počítačů, na straně druhé povolen prodej v provozovnách květinářství či železářství. Se zákazem poskytování služeb souviselo přirozeně i přerušení provozu pracovišť (např. pro prodavače), které se týkalo rovněž jen určité části obyvatelstva a bylo tedy nerovné a diskriminační. Obdobnou nerovnost spatřovali navrhovatelé mezi maloobchodními prodejci a velkými tržními řetězci, kterým se předmětné omezení vyhnulo.

V dalším z bodů argumentace vytýkal navrhovatel napadenému usnesení, resp. uložení zákazu nesplnění právních podmínek v této věci stanovených ustanovením §5 písm e) krizového zákona, který stanoví: *„Za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu ... omezit právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění.“*

Dle navrhovatele sice zákon omezení provozu podnikatelské činnosti dovoluje, nicméně pouze za splnění tří podmínek 1) na nezbytně dlouhou dobu 2) v nezbytně nutném rozsahu a 3) tato podnikatelská činnost musí ohrožovat či narušovat prováděná krizová opatření. Právě splnění podmínek 2 a 3 navrhovatelé rozporují, jelikož vláda netvrdila ani nedoložila jakým způsobem by u některých podnikatelských činností mohlo k ohrožení či narušení provádění krizových opatření dojít a u některých nikoliv.

2.2.2. Argumentace vlády

Dle mého názoru je argumentace vlády, jakožto účastníka řízení, kterou uvedla ve svém vyjádření, zcela klíčová, jelikož vystihuje řadu aspektů výjimečných (v tomto případě krizových) stavů vymezených na teoretické rovině níže.

Vláda v první řadě navrhla řízení zastavit, jelikož napadená usnesení již pozbyla účinnosti, což mimo jiné navrhovalo i Ministerstvo zdravotnictví jakožto odpůrce v řízení, které je předmětem předchozí kapitoly.

Důvody, ze kterých vláda vyvozovala soulad usnesení s Ústavou byly následující: 1) Přijatá opatření byla adekvátní s ohledem na hodnoty, které chránila (odvrácení možných rozsáhlých zdravotních následků u populace,

veřejné zdraví) a to i přes významný zásah do práv a svobod adresátů 2) Opatření týkající se maloobchodu a služeb by neměla být posuzována „přísným testem proporcionality“, pro jejich krátké trvání. 3) Třetí část argumentace jsem se rozhodl uvést celou, neboť ji nelze smysluplně shrnout: *„Vláda musí po dobu nouzového stavu disponovat dostatečnou mírou diskrece jak ve vztahu k volbě jednotlivých opatření, tak k jejich rozsahu, aby mohla flexibilně reagovat na dynamický vývoj šíření viru, chování populace, nové poznatky o viru a na celou řadu dalších skutečností ovlivňujících zvládnutí pandemie. Během krizových stavů nelze vyčkávat na okamžik, až bude provedena úplná analýza všech v úvahu připadajících kroků a přesné a dokonale podložené vyhodnocení účinků jednotlivých kroků na zdraví a životy osob, na svobodu pohybu, na ekonomické dopady apod., jinak by žádná krizová opatření nemohla být vydána včasně.“* Jinými slovy, vláda se zde, celkem pochopitelně odvolává na hrozbu neefektivnosti opatření a nepřímo Ústavní soud žádá, aby k výkladu práva přistupoval s menším množstvím rigidity (extenzivní výklad) a spíše se řídil takzvaným testem racionality. V rámci tohoto testu, mají být použité prostředky posuzovány z hlediska teleologického. V další části svého vyjádření vyjadřuje vláda přesvědčení, že se navrhovatelé (senátoři) pokouším prostřednictvím Ústavního soudu o zrušení rozhodnutí vlády a jeho náhradu soudní úvahou o potřebnosti konkrétních opatření. Po uvedení odůvodnění k uzavření maloobchodů a služeb své vyjádření vláda uzavírá: *„...dosažení vymezeného legitimního cíle, tj. veřejného zájmu na ochraně zdraví obyvatel, bylo možné rozumně sledovat stanovenými restriktivními opatřeními...“*

2.2.3. Posouzení ústavní konformity přijetí a vydání krizových usnesení Ústavním soudem

Z hlediska věcnosti jsem se rozhodl přeskočit ty části nálezu (změna soudce zpravodaje, procesní předpoklady, průběh řízení), které se nevyjadřují k meritu věci. Nejprve se soud zabýval otázkou ústavní konformity, tedy tím, zda byl právní předpis vydán *„v mezích stanovené kompetence a předepsaným způsobem.“*

Dle Ústavního soudu patřilo stanovení zákazu stanoveného v v I./1. usnesení vlády č. 78 do kompetence vlády, neboť pod zákonem stanovené omezení lze subsumovat i omezení práva provozu podnikatelské činnosti. Ústavní soud dal rovněž za pravdu vládě v tom smyslu, že označil námitku navrhovatelů, podle které je nepřípustné, aby krizové usnesení bylo, s ohledem na dopady v něm obsaženého zákazu, zveřejněno jen několik hodin před jeho účinností, za neoprávněnou. Ústavní soud s odkazem na § 8 krizového zákona (který stanoví, že k nabytí účinnosti rozhodnutí o opatření dojde okamžikem, který je stanoven rozhodnutím) konstatoval, že může krizové opatření nabýt účinnosti bezodkladně.

2.2.4. Věcné posouzení návrhu

V rámci svého věcného posouzení předmětného návrhu se Ústavní soud zabýval nejprve zákonností zásahu do práva na podnikání, ke kterému dle Ústavního soudu bezesporu došlo.

Zákonnost tohoto zásahu zkoumal Ústavní soud nejprve z hlediska souladu s ustanovením čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti, který stanoví: *„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.“* V souvislosti s tímto odkazuje ve svém posouzení Ústavní soud na usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020, které v rámci bodu 26 uvádí, že: *„vyhlášení nouzového stavu vládou je [...] primárně aktem aplikace ústavního práva; 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 ... nelze na politické rozhodnutí o nouzovém stavu aplikovat tradiční ústavněprávní přezkum proporcionality. Vláda za vyhlášení nouzového stavu nese politickou odpovědnost, neboť odpovídá Poslanecké sněmovně ... přezkum Ústavního soudu by nemohl být absolutně vyloučen vůči té části rozhodnutí, která by obsahovala konkrétní krizová opatření obsahující obecně závazná normativní pravidla chování,“*, jinými slovy, Ústavní soud je toho názoru, že samotné vyhlášení není aktem čistě právním, ale aktem politickým, a tedy Ústavním soudem nepřezkoumatelným. Ústavní soud může

zkoumat pouze zákonnost opatření vydaných na základě vyhlášení nouzového stavu.

Dále se Ústavní soud zabýval otázkou věcného souladu omezení práv a svobod (zejm. podnikání a rovného zacházení) s garancemi obsaženými v Ústavě. Dle Ústavního soudu je třeba otázku práva podnikat zkoumat ze tří hledisek: individuálního, materiálně právního a ekonomického. Po posouzení těchto hledisek shledal Ústavní soud, že předmětný zákaz obsažený v bodu I./1. usnesení vlády č. 78 do práva podnikat sice zasahuje, nicméně je třeba tento zásah a toto právo vnímat jako osamocené a provést „*vyvažování jednotlivých v kolizi stojících základních práv.*“ V tomto případě se jedná o kolizi práva podnikat a práva na rovné zacházení, k jejichž porušení dle Ústavního soudu došlo, s účelem, za kterým byla tato práva omezena, tedy ochrana zdraví a života občanů. Nutno podotknout, že ÚS považuje cíl, ke kterému opatření směřuje za zcela legitimní a ve svém posouzení závažnost situace nijak nerozporuje.

Ústavní soud vládě vytýká především to, že se vláda žádným zásadním způsobem ke zvažování zásahu do výše zmíněných práv nevyjádřila, respektive ve svém vyjádření jen kuse a zcela obecně konstatovala: „*při závažné infekci, která se přenáší cestou kontaminovaných kapének a aerosolu, je třeba předcházet koncentraci lidí*“, což není dle ÚS dostatečné. V této souvislosti odkazuje Ústavní soud na již zmíněné podmínky omezení práv stanovené v §5 a §6 krizového zákona o *nezbytně dlouhé době a nezbytně nutném rozsahu* a konstatuje, že základním deficitem postupu vlády byla absence relevantního zdroje na základě kterého by bylo zřetelné, proč vláda dospěla právě k tomuto řešení a to ani zpětně (poté co byla Ústavním soudem vyzvána). Dalším nedostatkem je i formulace předmětného omezení, které je formulováno plošně („*zakazuje maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách*“) a následně jsou seznamem (ÚS hovoří o „*telefonním seznamu*“) stanoveny výjimky. Tento postup dle ÚS obrací logiku vztahu mezi jednotlivcem a státem, spočívající v zásadě enumerativnosti na straně jedné, a zásady legality na straně druhé. Slovy ÚS: „*Ideovým východiskem citovaného pravidla je primát jednotlivce před státem... stát jej (jednotlivce – pozn. autora) může limitovat toliko zákonem, a to navíc nikoliv*

libovolně, nýbrž pouze v některých případech... Zákaz libovůle vyplývá i z principu materiálního právního státu, zaručeného čl. 1 odst. 1 Ústavy.“

Výše uvedené nedostatky předmětného usnesení nakonec vede ÚS k závěru, že i přes specifičnost a výjimečnost situace pro kterou nelze klást na právní předpisy stejné nároky jako za situace normální (ÚS netrvá na formě důvodové zprávy), „...nelze připustit ani opačný extrém: situaci, kdy vláda dokonce ani v řízení o abstraktní kontrole norem před Ústavním soudem, kdy je přezkoumáváno konkrétní krizové opatření, není schopna či ochotna uvést žádné relevantní a konkrétní důvody, proč je daný zákaz nezbytný, proč nelze vystačit s méně robustními zásahy do základních práv a v čem spočívá racionalita uvedených.“

Ústavní soud napadený bod I./1. usnesení vlády č. 31/2021 Sb. zrušil pro porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny a porušení čl. 26 odst. 1 ve spojení s čl. 1 odst. 1 Listiny.

2.3. Role soudů v krizových stavech

Je nesporné, že hlavní roli během řešení krizí//mimořádných událostí hraje exekutiva, a to jak v případě tzv. *small emergencies*, tak v případě „opravdových“ výjimečných stavů. O tomto zintenzivnění výkonu pravomocí exekutivy¹⁷ svědčí jednak zákonná úprava (např. rozšíření pravomocí starostů a hejtmanů při stavu nebezpečí) a zkušenosti z nedávné pandemie u nás či krizových situací v zahraničí (např. události po 11. září 2001, uprchlická krize, či „states of emergency“ v 60. letech v Jihoafrické republice), a rovněž to vyplývá z povahy exekutivy samé. Role zákonodárce a justice je tak poněkud rozpačitá, ve většině případů se obě tyto složky pokouší o alespoň minimální kontrolu exekutivy, aniž by jí tím přímo stáli v cestě.

Zdá se, že soudy mohou v souvislosti s krizovými stavy zvolit v zásadě dva přístupy, aktivistický či pasivistický, přičemž oba mají své klady i zápory¹⁸.

¹⁷ BÍLKOVÁ, Veronika. KYSELA, Jan. ŠTRUMA, Pavel. ONDŘEJKOVÁ, Jana. ONDŘEJEK, Pavel. 2016. Výjimečné stavy a lidská práva. Praha: Auditorium, 2016. 976-80-87284-57-5. str.58

¹⁸ (BÍLKOVÁ, 2016) str.56

Aktivistický přístup zpravidla čelí otázkám tohoto typu: Není „legalizace“ krizového stavu jen dalším posílením exekutivy? Neučiní přílišné zapojení soudní moci do rozhodování exekutivu nedostatečně efektivní? Nedojde legalizací krizového stavu k jeho normalizaci a zevšednění? Není „legalizace“ krizového stavu jen prostředek zastření bezpráví – tedy tvorba tzv. šedých děr? Atd., kdežto přístup pasivistický je konfrontován spíše s otázkami typu: Do jaké míry je možné, aby soud na svou roli „kontrolora“ práva ve státě rezignoval, z důvodu výjimečnosti, nenormálnosti situace, aniž by tím došlo defacto k odstranění vlády práva ve státě?

Rolí, kterou soudy v souvislosti s výjimečnými stavy hrají se zabývá podrobněji David Dyzenhaus, profesor práva a filosofie na Univerzitě v Torontu, ve svém díle *The Constitution of Law*, konkrétně v kapitole *Legality in a Time of Emergency*¹⁹. David Dyzenhaus odvozuje míru angažovanosti soudů v souvislosti s výjimečnými/krizovými stavy od jejich přístupu k těmto stavům jako takovým – tedy zda je považují za otázku politickou, a proto soudy nepřezkoumatelnou, či právem regulovanou, což z ní činí subjekt soudního přezkumu.²⁰

Ač by se mohlo zdát, že angažovanější, aktivistický přístup soudu je pro moderní státy zcela přirozený, praxe a zkušenosti ukazují, že se tento přístup potýká s řadou problémů. V případě, kdy soudy tvrdí, že udržují „vládu práva“ (*rule of law*), píše Dyzenhaus, dojde z pohledu substantivní koncepce vlády práva ke zhoršení stavu věcí, nikoliv zlepšení²¹. Je tomu tak proto, že soudy často vládu práva prostě garantovat nemohou, zejména kvůli rozšířeným pravomocím exekutivy, a tak garantují pouze formální stránku věci tzv. vládu právem (*rule by law*). Tato formalita však nespočívá pouze ve formální úpravě např. vydávaných opatření, nýbrž i ve zcela formálních a vágních odůvodněních/ospravedlněních kroků exekutivy ze strany soudů. Tuto oblast, kde sice existují nějaká zákonná

¹⁹ DYZENHAUS, David, 2006. Legality in a time of emergency. In: *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency* [online]. Cambridge: Cambridge University Press, s. 17–65

²⁰ (DYZENHAUS, 2006) str.18

²¹ (DYZENHAUS, 2006) str.19

omezení exekutivy, ale tak nevýznamná, že v zásadě dovolují vládě činit vše, označuje Dyzenhaus jako „šedou díru“ (*grey hole*).

Příkladem šedých děr může být dle Dyzenhause jednání Jihoafrických soudů v souvislosti se zvláštním režimem, vyhlášeným v souvislosti s bombovými a jinými útoky Afrického Národního Kongresu, osvobozeneckému hnutí, páchanými především militaristickou odnoží Umkhonto we Sizwe. V jednom z rozsudků, který Dyzenhaus uvádí (*Rossouw v. Sachs*), upravoval soud podmínky a způsob, kterým má být zacházeno s osobami zadrženými pro podezření z jednání směřujícího proti tzv. *Suppression of Communism Act* a *Unlawful Organizations Act*. Soud sice jakési podmínky stanovil (zadržení například neměli trpět nedostatkem jídla, měli být udržováni v dobrém zdravotním stavu atd...) nicméně v řadě ostatních aspektů zadržení stanovil pouze vágní, zcela neurčité podmínky, které tak prakticky znemožňovaly zadrženým jakoukoliv právní ochranu. Například doba, po kterou může být podezřelý zadržen, byla stanovena jako „*nezbytně nutná... pokud dle názoru vyšetřujícího policejního komisaře dostatečně odpověděl na všechny otázky*“²². Jedním z možných vysvětlení takového přístupu jednotlivých soudců může být samozřejmě jejich prostá zaujatost a ideová loajalita k apatheidnímu režimu, toto vysvětlení však Dyzenhaus odmítá. Způsob chápání práva, který soudce vedl k vytvoření „šedé díry“, označuje Dyzenhaus jako „ústavní pozitivismus“ v tom smyslu, že vnímá jako jediný legitimní zdroj práva platnou legislativu²³. Takový postup soudů v posledku pouze posiluje pozici exekutivy, jelikož adresátům práva zabraňuje v efektivním hájení svých práv soudní cestou, které by bylo stále možné, pokud by se soud na formování podmínek krizového stavu nepodílel.

Dalšími znepokojujícími fenomény souvisejícími s „*poskytováním fasády vlády práva soudci, aniž by byli schopni zajistit dodržování jejího obsahu*“²⁴, před kterými varuje nejen Dyzenhaus ale i G. Agamben²⁵ je změna přístupu soudců

²² (DYZENHAUS, 2006) str. 20

²³ (DYZENHAUS, 2006) str.22

²⁴ (DYZENHAUS, 2006) str. 27

²⁵ AGAMBEN, G. 2005. *State of Exception*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

k běžným situacím a s tím související změna smýslu rozdílu mezi výjimečným/krizovým stavem a normalitou tzn. dochází k právnímu zevšeňení. Ke změně přístupu soudců k ordinárním případům uvádí Dyzenhaus následující: „*One finds that judges begin to be content with less substance in the rule of law in situations which are not part of any emergency regime, all the while claiming that the rule of law is well maintained.*”²⁶

V tomto kontextu se však vnučuje námitka, že v podobných případech není problematický samotný aktivismus soudů, nýbrž naopak jeho nedostatečnost a nedůslednost. Pokud by se přeci soudy ve výše uvedeném případě *Rossouw v. Sachs* nespokojily pouze s vágními a neurčitými formulacemi, ale podmínky zadržených osob by stanovily tak, aby skutečně nemohlo docházet ze strany státu ke svévoli, k vytvoření „šedé díry“ by nedošlo. Tato námitka je však, dle mého názoru, v rozporu s prostou realitou krizových a výjimečných stavů, konkrétně s realitou časové tísně, během které musí stát efektivně na nastalou krizovou situaci reagovat a přirozeně rozšířených pravomocí exekutivy, kterou soudci prostě nemohou být schopni „uhlídat“. Tento maximalistický přístup aplikuje na výjimečnou situaci stejné nároky, jako na situaci normální, čímž přítomnost krize v podstatě nebere na vědomí. „Důsledný“ aktivismus soudů by svou důkladností tedy v jednom případě podstatně zpomalil a znemožnil efektivní řešení situace, čímž by fakticky ohrozil hodnoty, které sám hájí, ve druhém případě by jeho snaha o důslednost selhala pro faktickou nemožnost a výsledkem by bylo opět vytvoření šedé právní díry.

Opačným přístupem je přístup pasivistický, který lze rozdělit na dva další odlišné přístupy. Je zřejmě rozdíl, pokud se soud do řešení krizového/výjimečného stavu příliš nezapojuje, protože má zato, že se jedná o oblast ležící zcela mimo právo a tím pádem soudem nepřezkoumatelnou, či oblast, která je sice právní, nicméně ze strategických důvodů se soud i tak do řešení nezapojí. Otázkou legality a extralegality se v této části zabývat nebudu, především proto, že tato otázka tvoří obsah jiné kapitoly. Pro úplnost bych rád uvedl alespoň některé klady a zápory, které jsou s pasivistickým přístupem spojovány.

²⁶ (DYZENHAUS, 2006) str. 27

Pasivistický přístup soudů je typický svou opatrností a nevlí riskovat přímý střet s mocí výkonnou. Velmi často nebudou soudem přezkoumávány samotná rozhodnutí o vyhlášení výjimečného stavu, ale spíše jejich obsah a to na té nejzákladnější úrovni (např. soulad se základními ustanoveními ústavy), dále půjde o přezkum se značným časovým zpožděním, aby nebylo přímo zasahováno do řešení krize, které exekutiva provádí, v nejhorším případě bude sporné nezákonné opatření zrušeno či prohlášeno za nezákonné až poté, co přestane být opatření účinné. Výhodou tohoto přístupu (který dle mého názoru v řadě případů volí i náš Ústavní soud) je na jedné straně nebránění provádění potřebných opatření k odstranění ohrožení chráněných hodnot a na straně druhé možnost zpětně posoudit zákonnost těchto opatření. V rámci tohoto přístupu se rovněž snižuje pravděpodobnost vytváření „šedých děr“ a smývání rozdílu mezi výjimečnou a normální situací. Přirozenou nevýhodou tohoto přístupu je faktická ochrana práv a svobod, která přichází v lepším případě pozdě (soud zákonnost přezkoumává, ale pomalu), v horším případě vůbec (soud zákonnost nepřezkoumává, jelikož má za to, že se jedná o oblast mimo právo).

Závěrem této podkapitoly lze říci, že role soudů se odvíjí nejen od zákonné úpravy v dané zemi a přístupu, který je zákonnou úpravou do značné míry vymezen, nýbrž i zcela konkrétním fungováním a komunikací mezi jednotlivými složkami státní moci, které vyplývají z právní kultury v daném státě.

3. Výjimečný stav

Výjimečný stav (*Ausnahmezustand*) je institut stojící na pomezí právní vědy, právní filosofie a politologie, přičemž každá z těchto společenských věd zdůrazňuje některou jeho část. V právní teorii a filosofii bývá výjimečný stav používán jako souhrnné označení speciálních právních režimů, sloužících státu k odstranění abnormální situace. Nebude jistě od věci, když se nyní pokusím o odlišení tohoto institutu od pojmů s ním často zaměňovaných.

Velice častým omylem bývá výklad výjimečného stavu jako objektivní reality tzn. hovoří se o tom, že „nastal výjimečný stav“, čímž mívá většinou autor na mysli krizi, případně krizovou situaci. Výjimečný stav je však na rozdíl od krize, která je fenoménem sociální reality²⁷, právním institutem, který krizi rozpoznává a jako krizi ji označuje (čímž se v návaznosti na kapitolu č.1 stává z krize krizová situace). Dále je zapotřebí rozlišovat, a činí tak i již výše citovaný doc. Vojtěch Belling, Ph.D., mezi výjimečným stavem a tzv. nouzovým vládnutím, které označuje faktické jednání státu v návaznosti na krizi a vyhlášení nouzového stavu.

Konečně rozdílem mezi stavem výjimečným a stavem krizovým, který je tématem této práce, je ten, že krizový stav je ukotven v současném právu a má tak jasně stanovený význam, výjimečný stav je institut teoretický, do sebe krizový stav zahrnující.

3.1. Výjimečný stav a právní stát

V následující podkapitole bych se rád zaměřil na vztah výjimečného stavu a právního státu v rovině právní teorie a pokusím se vyložit alespoň základní podstatu problematičnosti tohoto tématu. Dle současného liberálně-demokratického vnímání je právní stát státem, ve kterém vládne právo (*rule of law*) a ve kterém tudíž veškerá rozhodnutí, která stát prostřednictvím svých zástupců činí, nejsou rozhodnutí individuální, popř. rozhodnutí nějaké skupiny, nýbrž rozhodnutí právní. Právní stát je státem, kde je stát sám sebou omezen na svých

²⁷ BELLING, Vojtěch. Ph.D. 2021. Výjimečný stav a hranice právního státu. Právní prostor. [Online] 12. 2 2021. <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/vyjimecny-stav-hranice-pravniho-statu>.

pravomocech, v teorii práva se v tomto kontextu hovoří o zásadě enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí („stát nemůže činit co není zákonem výslovně dovoleno), ze které vyplývá pro adresáty práva zásada legální licence („co není zákonem zakázáno, je dovoleno“). Mezi další charakteristické rysy právního státu patří dělba moci, právní jistota spočívající v předvídatelném výkonu veřejné moci, ochrana majetku, života a zdraví občanů. K již zmiňovanému omezení právního státu sebou samým dochází proto, aby nebylo možné jej zneužít a redukovat na pouhou vládu právem (*rule by law*), kde právo slouží jako nástroj.

Problém vyvstává v okamžiku, kdy je právní stát postaven před situaci, kdy na jedné straně stojí jeho „sebeomezenost“ právem a na straně druhé jeho vlastní existence, které je potřebná k tomu, aby mohl garantovat ty hodnoty, ke kterým se zavázal. Tímto problémem je krize. Obrazně řečeno: Krize staví právní filosofii, ale i právní stát před otázku, „*jak proplout mezi Skyllou neefektivnosti a Charybdou ohrožení daného právního řádu.*“²⁸

Než se pokusím přiblížit a popsat rozdílné způsoby řešení výše popsané situace, je myslím správné se pokusit zjistit, zda rozpor mezi povinností státu hájit efektivně vlastní existenci a právem, které právní stát omezuje, skutečně existuje. Samotná existence této „hobsonovy volby“ již automaticky předpokládá odlišitelnost práva od státu tzv. dualitu právního státu. Jedním z nejproslulejších odpůrců právního dualismu je jistě Hans Kelsen, právní teoretik a profesor ústavního práva, jehož kritice institutu výjimečného stavu bych se rád věnoval v následující podkapitole.

3.1.1. Hans Kelsen a kritika výjimečného stavu

Kelsenova kritika výjimečného stavu je úzce spojená s jeho kritikou suverenity, celkovou snahou o depersonalizaci práva²⁹ a koneckonců s jeho

²⁸ BELLING, Vojtěch a Lukáš KOLLERT. Suverenita panovníka, lidu a státu v moderní politické filosofii. Ústí n. Labem: Filozofická fakulta Univerzity J.E. Purkyně v Ústí n. Labem, 2017. Acta Universitatis Purkynianae, Facultatis Philosophicae. Studia Philosophica. ISBN 978-80-7561-064-5. str. 121

²⁹ (BELLING, 2017) str. 97

specifickou vizí demokracie a právního státu. Důvodem k této snaze je Kelsenovo přesvědčení, že nedostatečným opěrným bodem na vládě práva za každých okolností a pokusy ukotvit platnost práva pomocí odkazu nikoliv na platné právo, nýbrž na jednání suverénní autority či morální, nadpozitivní normy, by nakonec vedlo k odstranění právního státu jako takového. Ve své přednášce *What is Justice?* pronesené dne 27. května roku 1952 na půdě Kalifornské univerzity v Berkeley³⁰ shrnuje Kelsen svou koncepci spravedlnosti a obhajuje specifickou podobu právního státu a demokracie.

Pro pochopení Kelsenova způsobu chápání práva a státu se pokusím tuto přednášku v několika bodech shrnout:

- 1) Spravedlnost je sociální štěstí. Spravedlivý společenský řád (*social order*) je takový řád, který poskytuje štěstí všem.
- 2) Potřeby a představa o štěstí jsou u každého člověka odlišné. To vede dříve či později ke střetu zájmů. Z toho důvodu neexistuje dokonale spravedlivý společenský řád.
- 3) Aby bylo možné vytvořit „nejlepší možný“ společenský řád, je nutné, aby zákonodárce (*law giver*) označil ty potřeby, které je třeba chránit a štěstí v objektivním smyslu se stalo naplněním těchto potřeb.
- 4) Individuální štěstí a svoboda musí ustoupit takovému pojetí štěstí, které je společné většině (největšímu možnému počtu). Tomuto systému se říká demokracie, v rámci které dochází ke kompromisu mezi individuálními zájmy.
- 5) Jedinou morální hodnotou demokracie a relativistického pojetí hodnot je tolerance k ostatním představám o štěstí.
- 6) Demokracie se odlišuje od autokracie pouze tím, že toleruje i ty představy, které tolerantní ke kompromisním zákonodárcem uznaným hodnotám nejsou.
- 7) Demokracie nesmí za žádných okolností výše uvedenou hranici překročit, a to ani v případě, kdy je ohrožena sama. Pokud hranici překročí, stane se netolerantní a sama sebe tím zničí
- 8) Každý stát má právo hájit vlastní existenci.

³⁰ KELSEN, Hans. 1952. *What is Justice?* [Online] 27. květen 1952. <https://gradlectures.berkeley.edu/lecture/what-is-justice/>.

Z výše uvedeného je dle mého názoru patrné, že Kelsenovo odmítnutí dualismu a v důsledku toho i výjimečného stavu je motivováno snahou o zachování základního definičního znaku demokratického právního státu, který Kelsen spatřuje právě v nepřekročitelnosti, nemožnosti *in toto* suspendovat právo.

V závěru svého, dnes již klasického díla „Ryzí teorie práva“ (Reine Rechtslehre) píše Kelsen o výše nastíněném dualismu toto: „*V protivě, kterou vybuodovala tradiční právní věda mezi veřejným a soukromým právem, vystupuje nejzřetelněji do popředí onen násilný dualismus, jenž ovládá moderní jurisprudence, totiž dualismus státu a práva. Staví-li tradiční právní a státní věda do protivy k právu stát jako podstatu od práva odlišnou, a zároveň považuje stát za právní entitu, činí tak tím způsobem, že nazírá na stát jako na osobu, již přiznává samostatnou, na právním řádu nezávislou existenci.*“³¹

Proti této tezi, která bývá rovněž nazývána *tezí identity*, bývá namítáno, že přeci lze odlišit státní moc od práva v tom smyslu, že státní moc není pouze právní záležitostí, ale rovněž záležitostí mocenskou, záležitostí socio-politické reality resp. *decise*. Často přeci hovoříme o nezákonném zásahu státní moci. Dle Kelsena je však donucovací moc státu možná pouze proto, že je k tomuto donucování zákonem oprávněn, resp. jednotlivé orgány státu jako například bezpečnostní složky mohou donucovat jen na základě něčeho a tím něčím nemůže být nic jiného než právo samotné. Neboť lidské jednání, píše Kelsen, „*nabývá kvalifikace státního aktu pouze tím, že jest právní normou jako státní akt kvalifikováno*“³². Nic jako nezákonný zásah státní moci tak není možný, jelikož by se již nejednalo o zásah státu, nýbrž o zvlášť jednotlivců. Jinými slovy: „*jedině na zakládacích právních normách lze takové jednání přičítati státu.*“³³ Státní moc, stát, donucovací řád a právo jsou tedy všechno stranou jedné mince – práva, jejich odlišnost spočívá pouze v tom aspektu, na který se v dané chvíli zaměřujeme.

³¹ **KELSEN, Hans. 1933.** *Ryzí nauka právní.* [překl.] Václav Chytil. Sběrka spisů právnických a národohospodářských; sv. 67. Brno - Praha : Orbis, 1933.

³² (KELSEN, 1933) str. 54

³³ (KELSEN, 1933) str. 54

Z logiky věci plyne, že ani institut výjimečného stavu, který je charakteristický prolamováním práva, není pro Kelsena myslitelný. V zájmu čeho by totiž k onomu prolamování docházelo? V zájmu zachování státu jistě ne, vždyť stát je s právem totožný a v okamžiku prolomení přestává existovat. Může k prolamování docházet pouze v zájmu jiném, neprávním, nadpozitivním? Odpověď je v tomto případě rovněž záporná, vždyť prolamování, akt státu, nemůže být činěn jinak než na základě zákona. Kelsen nerozporuje, že je možné existenci státu ospravedlnit jiným způsobem, odmítá však, že by k ospravedlnění státu mohlo dojít pomocí práva, či práva pomocí státu.³⁴ „*Ospravedlnování*, píše Kelsen, *jest hodnotný úsudek: a hodnotné úsudky jsou záležitostí ethiky a politiky, nikoliv však záležitostí ryzího (myšleno právního? – pozn. autora) poznání.*“

V souvislosti s tématem této práce je však nutné se ptát, jakým jiným způsobem než vyhlášením výjimečného stavu, může stát reagovat na krize a v případě extrémním na krize existenční? Jedním z možných řešení je například právní ukotvení reakcí státu na takové krize ve speciálních zákonech (*lex specialis*), jejichž účinnost nastane až v případě nastalé krize. V rámci takových zákonů pak lze ustanovit derogaci jiných právních norem, které by za normálních okolností byly platné, či tyto normy omezit (tedy např. omezit některá práva). Za předpokladu, že budou tyto „krizové normy“ odvozeny od základní normy (nejspíše Ústavy), k žádnému jednání *ultra vires* nedojde a použití institutu výjimečného stavu nebude nutné.

Závěrem lze říci, že Kelsenova kritika výjimečného stavu sice neposkytuje efektivní způsob jak krizím čelit, avšak jeho kritika právního dualismu oprávněná je a to zejména v kontextu současné teorie práva, která v některých otázkách právo a stát jako jedno pojímá, v některých však nikoliv.

3.2. Druhy výjimečných stavů a kritika monismu

Kritika výše popsaného monismu Hanse Kelsena ve vztahu k problematice výjimečného stavu, přichází v zásadě ze dvou směrů. V základu prvního směru stojí konstatování faktu, že pomocí právních norem nelze předpokládat všechny

³⁴ (KELSEN, 1933) str. 55

podoby ohrožení a krizí a že tedy platí Roussauovo „*velmi nutná předvídavost je uznávat, že nelze vše předvídat.*“³⁵ I za předpokladu, že bude zákonodárce schopen předpovědět větší část možných ohrožení a krizí, především tedy ty statisticky častější, bylo by čistou utopií předpokládat, že k žádné zcela neočekávatelné krizi dojít nemůže, dobrým příkladem mohou být například události 11. září 2001. V případě krize obdobných rozměrů, či krize existenční, by státu zbývaly v zásadě následující možnosti: 1) pokusit se v režimu „nouzového zákonodárství“ přijmou *ad hoc* platná zákonná opatření 2) překročit vlastní pravomoci 3) Pomocí extenzivního výkladu rozšířit působnost již platných norem, které jsou ke zvládnutí krize nejvhodnější. Všechna tato řešení však naráží na zásadní problémy a rozpory.

Předně bude složité vymezit pojem nouze, jako jakési výjimky, když tento institut není v systému odmítajícím dualistické pojetí státu vůbec možný. Jedinou možností tedy je přijmou zákonná opatření nová, avšak ve zcela normálním režimu. Půjde tedy pouze o rozšíření stávajícího právního řádu. Před nebezpečím takového přístupu varuje i takzvaný *ratchet effect* neboli efekt západky, který bývá často zmiňován v souvislosti s USA PATRIOT Act, zákonem schváleným Sněmovnou reprezentantů Spojených států amerických 24. října 2001 v důsledku teroristických útoků z 11. září 2001, který mimo jiné zásadním způsobem rozšiřoval pravomoci informačních služeb. Řady těchto rozšířených pravomocí se však již příslušné orgány nikdy nevzdaly a staly se pravomocemi „normálními“³⁶. Neschopnost Kelsenova přístupu myslet výjimku a výjimečný stav, vede tedy potenciálně k situaci, kdy se součástí právního řádu stávají i normy přijaté pod

³⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques a Markéta ŠÁLENÁ. O společenské smlouvě, neboli, O zásadách státního práva. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002. Knihovna společenských věd. ISBN 80-86473-10-4. str. 138

³⁶ GIVENS, Austin D. 2013. The NSA Surveillance Controversy: How the Ratchet Effect Can Impact Anti-Terrorism Laws. Harvard Law School National Security Journal. [Online] 2013. [Citace: 5. 3. 2023.] <https://harvardnsj.org/2013/07/02/the-nsa-surveillance-controversy-how-the-ratchet-effect-can-impact-anti-terrorism-laws/>

faktickým tlakem situace a které tedy z důvodu efektivity nebudou podrobeny dostatečné kontrole a přezkumu.

Stejně tak možnost extenzivního výkladu norem není bez rizika. Je-li jednou ze zásad práva jeho určitost, resp. právní jistota, příliš široký výklad norem, či jejich účelová vágnost by byly s touto zásadou v rozporu a v důsledku by mohlo dojít opět ke svévoli.

Z výše uvedených důvodů se většina států uchyluje k jedné z možných podob výjimečných stavů, které Lukáš Kollert a ostatně většina právních teoretiků (David Dyzenhaus, Oren Gross, Giorgio Agamben ad...) rozdělují typologicky na nadpozitivní a pozitivní³⁷, přičemž pozitivní výjimečné stavy lze dále dělit na enumerativní a obecné. V následujících podkapitolách se pokusím tyto způsoby ve stručnosti shrnout a uvést jejich výhody a nevýhody.

3.2.1. Pozitivní výjimečné stavy

Pozitivní výjimečné stavy jsou ty, které jsou zakotveny v pozitivním právním řádu. Tyto typy jsou charakteristické svým důrazem na zachování systému brzd a protivah, který komplikuje zneužití výjimečného stavu státní mocí (zpravidla exekutivou) výměnou za efektivitu – cílem je oddálení či úplné odstranění decise v politickém smyslu slova. Oproti monistickému pojetí, které výjimečný stav nepřipouští, je pozitivní výjimečný stav schopen rozlišovat mezi výjimkou a normalitou. Tím odpadá výše popsaný problém automatické normalizace krizových opatření, neodpadá tím však problém „eroze hranice mezi normalitou a právní výjimkou“³⁸. Eroze může nastat v případě, který byl již nastíněn výše v souvislosti s extenzivním výkladem norem.

Nesporná výhoda pozitivních výjimečných stavů, zejména těch enumerativních, je v případě běžnějších typů krizí či narušení normality, kdy lze jejich průběh předvídat a zákonodárce je schopen předem připravit takové řešení, které efektivně chrání právem chráněné hodnoty a zároveň neposkytuje

³⁷ KOLLERT, Lukáš. 2021. Výjimečný stav a jeho regulace v právním státě. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2021, Sv. XXIX, 2/2021. str. 236

³⁸ (KOLLERT, 2021) str. 241

představitelům veřejné moci nepřiměřené kompetence (např. náš Krizový zákon). Obecné výjimečné stavy se vyznačují menší restriktivností pravomocí představitelů veřejné moci. Pro tento typ jsou charakteristické tzv. generální klauzule a relativně neurčité právní pojmy jako „demokratické základy“, „doba nezbytně nutná“, „veřejný pořádek“ apod. Je otázkou, zda poukazem na takto obecně stanovené hodnoty automaticky právo vzniká, doc. Jan Kysela tento princip označuje za Midásův, tedy princip, kdy se vše, co je pomocí generální klauzule konáno promění na právo (v Midásově případě na zlato)³⁹.

Zásadní nevýhoda těchto typů je zřetelná pouze v případě krize existenční, kdy žádné ze zákonem upravených opatření není schopné krizi efektivně čelit. Dalším kritickým momentem pro pozitivní výjimečný stav by byl případ tzv. legálních revolucí, státních převratů a faktických zrušení stávajícího systému za použití zákonných prostředků kupříkladu během Vítězného únoru v roce 1948 v Československu. O „legalitě“ komunistického převratu, který byl úspěšný díky zběhlosti tehdejších komunistů v parlamentních a politických klíčcích hovoří například historik Karel Kaplan: *„žádaly Beneše (demisující strany – pozn. autora), aby přiměl Gottwalda k demisi. Beneš se o to pokusil oklikou a řekl, že bude jmenovat návrh jeho vlády, když mu ovšem předem dá důvěru parlament. A Gottwald mu na to řekl: „Pane prezidente, to je protiústavní, protože vláda po jmenování požádá o důvěru.“*⁴⁰ K převratu tedy došlo s poukazem na zakládající právní normu, která byla následně fakticky odstraněna.

3.2.2. Carl Schmitt a nadpozitivní výjimečný stav

*„Zastánci extralegálního přístupu na řešení výjimečných stavů uznávají zásadu *necessitas non habet legem*, když tvrdí, že reakce na výjimečný stav (spíše na krizi? – pozn. autora) je otázkou prosazení moci, nikoliv práva.“*⁴¹ Pro

³⁹ (BÍLKOVÁ, 2016) str.24

⁴⁰ KAPLAN, Karel. RYCHECKÝ, Lukáš. 2012. PRACUJI JAKO DĚLNÍK V HISTORII, Rozhovor s historikem Karlem Kaplanem. www.advojka.cz. [Online] 2012. [Citace: 12. 2. 2023.] <https://www.advojka.cz/archiv/2012/23/pracuji-jako-delnik-v-historii>.

⁴¹ (BÍLKOVÁ, 2016) str.49

shrnutí extralegálního typu výjimečného stavu jsem se rozhodl představit v krátkosti jeho pojetí u asi nejznámějšího právního teoretika výjimečného stavu vůbec, německého právního myslitele, profesora Univerzity v Bonnu, Carla Schmitta.

Diskuse o výjimečných a krizových stavech s jistou dávkou představivosti připomíná diskusi o legalizaci/zákazu používání střelných zbraní u civilního obyvatelstva. Na jednu stranu chceme efektivně chránit sebe a svou rodinu – ochrana chráněných hodnot, na straně druhé je střelná zbraň v rukou nesprávného člověka nebezpečným nástrojem schopným tyto chráněné hodnoty zcela zničit – zneužití výjimečného stavu.

Argumentace pro jednu či druhou stranu se vždy odvíjí od konkrétní situace, kterou si představujeme. Zdánlivě kompromisní řešení typu „obrana by měla být přiměřená útoku“ (která ve vztahu k tématu výjimečného stavu odpovídá pozitivní úpravě výjimečného stavu) však řešení nepřináší, stále si lze představit, že bude potenciální oběť stát před útočníkem a volbou, zda nechá zničit sebe, či usmrtí protivníka. Klíčovou úlohu pro obránce bude hrát odpověď na otázku: „Hrozí mi skutečně, že budu zabít?“ neboli „Nastala již situace, při které mohu sáhnout ke zbrani jako *ultima ratio* a hájit vlastní existenci?“. Právě odpovědi na tuto otázku je, dle Carla Schmitta, ve sféře veřejného práva schopen jedině suverén. „*Suverén je ten, kdo rozhoduje o výjimečném stavu.*“⁴²

Spočívalo-li Kelsenovo odmítnutí výjimečného stavu na konstatování, že se nejedná o pojem právní, ale politický, spočívá Schmittovo pojetí výjimečného stavu na konstatování naprosto opačném: Výjimečný stav je pojem právní právě proto, že je pojmem politickým. Schmitt chápe výjimečný případ, krizi, jako pojem po stránce skutkové podstaty nevymezitelný⁴³ a z toho důvodu nelze ani pozitivně ukotvit způsob, jakým má stát v takovém případě jednat. „*Předpoklad i obsah kompetence jsou zde nutně neomezené*“⁴⁴ Podstatou označení a odstranění krize tak, dle Schmitta, nemůže být právo, ale rozhodnutí (decise) suveréna. Abych byl

⁴² SCHMITT, Carl. 2012. Politická theologie. Praha: OIKOYMENH, 978-80-7298-401-5. str. 9

⁴³ (SCHMITT, 2012) str. 10

⁴⁴ (SCHMITT, 2012) str. 10

schopen tato poměrně kryptická vyjádření alespoň trochu lépe vyložit, je zapotřebí představit, podobně jako jsem se o to pokusil u Hanse Kelsena, Schmittovu představu o právním státu a právu vůbec.

Schmitt chápe právo, respektive právní normy, jako neoddělitelně spojené s určitou představou sociální reality, kterou suverén za normální svým rozhodnutím označí⁴⁵. Skrze tuto sociální normalizovanou situaci (řád) se pak rodí právo. „Neexistuje žádná norma, která by se dala uplatnit na chaos⁴⁶“, neboli, aby mohlo být právo musí být nejprve řád (či stát). Z přirozeného stavu, který Schmitt chápe podobně jako Thomas Hobbes, tedy jako „válku všech proti všem“ (*bellum omnia contra omnes*) vzniká stát a poté i právo rozhodnutím suveréna (*auctoritas, non veritas facit legem*).

Nabízí se otázka, jakým způsobem je takový řád/stát vymezen, když ne právně? Co jej charakterizuje? Dle Schmitta je tímto základním vymezením politično, specifický Schmittův termín, jehož podstatou je rozlišení přítele a nepřítele. To, o jakého nepřítele se jedná je pak otázkou konkrétního systému: „*jakýkoli náboženský, morální, ekonomický, etnický nebo jiný antagonismus se změnil v antagonismus politický, je-li natolik silný, aby efektivně seskupil lidi pod zorným úhlem přítele a nepřítele*“. Kupříkladu komunismus by tak byl definován protikladem proletář-kapitalista, liberální demokracie protikladem demokrat – totalitář či extremista a podobně.

V případě, kdy je ohrožena samotná existence tohoto řádu, má, dle Schmitta, suverén právo ji zachovat i přes zákonná omezení či dokonce ústavu, kterou lze rozhodnutím *in toto* suspendovat. Vždyť ústava byla vytvořena autoritou, nikoliv naopak. Typickým příkladem je krajní případ války, eventualita boje, která jakožto *jus belli* ke státu bytostně patří. Funkce státu, který Schmitt definuje jako „*určující politickou jednotu*⁴⁷“, je tedy dvojitá, jednak stát vymezuje od států ostatních směrem navenek, k čemuž „*disponuje životy lidí*“ v krajním případě

⁴⁵ (BELLING, 2017) str. 124

⁴⁶ (SCHMITT, 2012) str. 15

⁴⁷ (SCHMITT, 2013) str. 46

války, jednak zajišťuje normální, řádnou situaci uvnitř státu, čímž zajišťuje platnost právních norem.

Otázka, zda výjimečný stav právně upravit či nikoliv, asi není pro Schmitta tou podstatnou otázkou. Výjimečný stav je skutečnost, prostředek suveréna, který za jeho pomoci hájí stát v jeho celistvosti. To, zda budou v rámci státu nějakým způsobem rozděleny pravomoci či zavedena vzájemná kontrola, je podle Schmitta jen odsouváním suverenity co nejdále⁴⁸, případně se tak může dít pomocí Schmittem vymezené „komisařské diktatury“, která je vlastně pozitivním výjimečným stavem⁴⁹. V případě existenční krize však může právo maximálně určit, kdo má v případě krize jednat⁵⁰, pak již však nelze tohoto, suverénního diktátora, dále svazovat právem, neboť *necessitas non habet legem*.

⁴⁸ (SCHMITT, 2012) str. 13

⁴⁹ (BELLING, 2017) str. 140

⁵⁰ BÍLKOVÁ, Veronika. KYSELA, Jan. ŠTRUMA, Pavel. ONDŘEJKOVÁ, Jana. ONDŘEJEK, Pavel. 2016. Výjimečné stavy a lidská práva. Praha : Auditorium, 2016. 976-80-87284-57-5. str. 49

Závěr

V rámci této práce jsem se pokusil představit alespoň v obrysech problematiku krizových a výjimečných/mimořádných stavů z pohledu právního státu. Tato tematika, právníky běžně opomíjená jakožto pouhé *quaestio facti* zažívá v posledních letech, bohužel, svá „zlatá léta“ a nic nenasvědčuje tomu, že by tomu v budoucnu mělo být jinak.

Konkrétní úprava výjimečného stavu je z hlediska teoretického otázkou volby mezi vícero chráněnými hodnotami a zásadami právního státu. Otázku míry regulace a rovnováhy je proto nejlépe zodpovídat vždy vzhledem ke konkrétnímu typu krize či ohrožení. U krizí „běžnějšího“ typu, či prostých narušení normality je jisté co nejdůkladnější právní úprava na místě, neboť zákonodárce bude schopen upravit míru pravomocí vzhledem k potřebnému účinku. U krizí závažnějších je otázka míry právní úpravy mimořádných stavů složitější. I přes připravenost práva na některé z krizových typů je téměř jisté, že dříve či později nastane krize zcela odlišná či řádově intenzivnější a přílišná uzavřenost právního systému by nejen že nepřinesla řešení, ale také by svázala ruce moci výkonné. Ta by následně buď nekonala vůbec, či konala zcela mimo právo. V takových případech je spíše na místě zmocnění generálního typu.

Co se existenční krize týče, nejsem si jistý, zda v takových chvílích nebude skutečně záležet na lidu – jakožto suverénu, jak se v takové situaci zachová. Lukáš Kollert v tomto kontextu cituje Learneda Handa: „*Často přemítám, zda nevkládáme naše naděje příliš do ústav, zákonů a soudů... Svoboda dlí v srdcích mužů a žen, pokud v nich skomírá, nemůže ji zachránit žádná ústava, zákon nebo soud...*⁵¹“. Kelsenovo i Schmittovo odlišné nahlížení na výjimečný stav bylo zapříčiněno jejich zcela odlišným pohledem na právní stát jako takový. Současný pohled na právní stát je však roztříštěný a je otázkou, zda sdílí stejný pohled například vláda, Ústavní soud a běžný občan. Je pak vůbec možné očekávat jednotné fungování v případě krize?

⁵¹ (KOLLERT, 2021) str. 259

Míře důvěry obyvatelstva v právní řád a právní stát, která je, jak se ukazuje, klíčová pro jeho existenci, neprospívá ani faktický rozpor mezi akty moci zákonodárné a moci soudní, kterým jsem se v této práci věnoval v kapitole druhé. V rámci obou rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu bylo moci výkonné (vládě a ministerstvu zdravotnictví) vytýkáno nedostatečné či absentující odůvodňování opatření, které zásadním způsobem zasahovala do práv a svobod občanů a která jim měla tyto zásahy vysvětlit. Význam předmětných opatření však není dle mého názoru jen čistě právní, ale zahrnuje určitou sociální realitu, k jejíž změně došlo. Kupříklad v článku *The Social Meanings of Artifacts: Face Masks in the COVID-19 Pandemic* uveřejněném v časopise *Frontiers in Public Health* konstatovali autoři následující: „*Obličejové masky také signalizovaly specifické morální či politické přesvědčení na straně „nosičů“ i „nenosičů“, vyjadřovaly příslušnost k určité skupině.*“ Dá se v takové situaci hovořit o dělení na přátele a nepřátele?

Krizové a výjimečné stavy jsou, dle mého názoru, tématem, které při svém řešení v posledku plodí více otázek než odpovědí. Konečnou odpověď přinese nejspíše až „existenční krize“, do té doby můžeme alespoň zlepšovat otázku.

Bibliografie

Monografie

AGAMBEN, G. 2005. *State of Exception*. Chicago : University of Chicago Press, 2005.

BELLING, Vojtěch. KOLLERT, Lukáš. 2017. *Suverenita panovníka, lidu a státu v moderní politické filosofii*. Ústí n. Labem : Filozofická fakulta Univerzity J.E. Purkyně v Ústí n. Labem, 2017. Sv. Acta Uversitatis Purkynianae, Facultatis Philosophicae. ISBN 978-80-7561-064-5..

BÍLKOVÁ, Veronika. KYSELA, Jan. ŠTRUMA, Pavel. ONDŘEJKOVÁ, Jana. ONDŘEJEK, Pavel. 2016. *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha : Auditorium, 2016. 976-80-87284-57-5.

DYZENHAUS, David. 2006. *Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*. Cambridge : Cambridge University Press, 2006. doi:10.1017/CBO9780511618246.002.

GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V. 2013. *Ústavní systém České republiky*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7.

GERLOCH, Aleš. 2021. *Teorie práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2021. ISBN 978-80-7380-838-9.

KELSEN, Hans. 1933. *Ryzí nauka právní*. [překl.] Václav Chytil. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských; sv. 67. Brno - Praha : Orbis, 1933.

ROUSSEAU, Jean-Jacques a Markéta ŠÁLENÁ. 2002. *O společenské smlouvě, neboli, O zásadách státního práva*. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2002. ISBN 80-86473-10-4.

SCHMITT, Carl. 2013. *Pojem politična*. Praha : OIKOYMENH, 2013. 978-80-7298-491-6.

— . **2012.** *Politická theologie*. Praha : OIKOYMENH, 2012. 978-80-7298-401-5.

— . **2008.** *Teorie partyzána: poznámka na okraj k pojmu politična*. Praha: OIKOYMENH, 2008. Knihovna novověké tradice a současnosti. ISBN 978-80-7298-265-3.

Články, komentáře, přednášky

BAROŠ, J., HERC, T., JÄGER, P., LANGÁŠEK, T., MAJERČÍK, L., MATOUŠEK, L., MLSNA, P., POPOVIČOVÁ, L., POSPÍŠIL, I., RYCHETSKÝ, P., UHL, P. 1993. Ústava České republiky: Komentář. [*Systém ASPI*]. [Online] 1993. [Citace: 1. 3 2023.] www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

BELLING, Vojtěch. Ph.D. 2021. Výjimečný stav a hranice právního státu. *Právní prostor*. [Online] 12. 2 2021. <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/vyjimecny-stav-hranice-pravniho-statu>.

ČTK, iDNES.cz. 2021. V tornádových obcích končí stav nebezpečí, krizové řízení stálo 50 milionů. *iDnes*. [Online] 23. Srpen 2021. https://www.idnes.cz/brno/zpravy/stav-nebezpeci-konci-obce-tornado-vojaci-zakazky.A210823_105548_brno-zpravy_krut.

VANÍČEK, J., VODEHNAL, O. 2000. Krizový zákon: Komentář. *Systém ASPI*. [Online] 2000. www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

GIVENS, Austin D. 2013. The NSA Surveillance Controversy: How the Ratchet Effect Can Impact Anti-Terrorism Laws. *Harvard Law School National Security Journal*. [Online] 2013. [Citace: 5. 3 2023.] <https://harvardnsj.org/2013/07/02/the-nsa-surveillance-controversy-how-the-ratchet-effect-can-impact-anti-terrorism-laws/>.

KAPLAN, Karel. RYCHECKÝ, Lukáš. 2012. PRACUJI JAKO DĚLNÍK V HISTORII, Rozhovor s historikem Karlem Kaplanem. www.advojka.cz. [Online] 2012. [Citace: 12. 2 2023.] <https://www.advojka.cz/archiv/2012/23/pracuji-jako-delnik-v-historii>.

KELSEN, Hans. 1952. What is Justice? [Online] 27. květen 1952. <https://gradlectures.berkeley.edu/lecture/what-is-justice/>.

KOLLERT, Lukáš. 2021. Výjimečný stav a jeho regulace v právním státě. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2021, Sv. XXIX, 2/2021.

KROUPA, Petr. Ph. D. VÍŠEK, Jiří. Ph. D. 2020. *Klíčové právní nástroje k zvládnutí mimořádných situací a stavů v podmínkách České republiky*. Praha : autor neznámý, 2020.

SCHÖNWEITZ, F., EICHINGER, J., KUPIER, J. M. L., ONGOLLY, F., SPAHL, W., PRAINSACK, B., & ZIMMERMANN, B. M. (2022). 2022. The Social

Meanings of Artifacts: Face Masks in the COVID-19 Pandemic. *National Library of Medicine*. [Online] 14. April 2022. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9049272/>.

Legislativa a judikatura

ČESKO. Sdělení č. 209/1992 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících. *Zákony pro lidi.cz*. [Online] [Citace: 2. 2 2023.] <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-209>.

ČESKO, Nejvyšší správní soud. 2022. Rozsudek 3 Ao 4/2021 - 119. *www.nssoud.cz*. [Online] 5. 5 2022. [Citace: 2. 1 2023.] <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/700120>.

ČESKO, Usnesení Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 106/20 ze dne 23. 4. 2020, https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=1-106-20_1

ČESKO, Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. (*Listina základních práv a svobod*).

ČESKO, Zákon č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů (*krizový zákon*). *Sbírka zákonů*. 1. 1. 2001.

ČESKO, Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-15]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.