

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Dominik Horák

Pravomoc soudů přezkoumat vyhlášení nouzového stavu

Diplomová práce

Olomouc 2022

Prohlašuji, že jsem svou diplomovou práci na téma Právní moc soudů přezkoumat vyhlášení nouzového stavu vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 116 721 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 28. 11. 2022

Dominik Horák

Tímto bych rád poděkoval JUDr. Maximu Tomoszkovi, PhD. za pomoc, cenné rady a především za odborné vedení mé diplomové práce.

Obsah

Úvod	7
1. Nouzový stav a jeho právní povaha.....	9
1.1. Pojem nouzový stav a jeho funkce	9
1.1.1. Práva a povinnosti, které lze omezit či udělit v době nouzového stavu	10
1.2. Využívání nouzového stavu v čase.....	12
1.2.1. Funkce nouzového stavu a otázky a odpovědi, které z tohoto institutu vyplývají	14
1.3. Právní forma vyhlášení samotného nouzového stavu	15
2. Pravomoc soudů zabývat se rozhodnutím o vyhlášení nouzového stavu	22
2.1. Pravomoc Ústavního soudu ČR zabývat se otázkou vyhlášení nouzového stavu.....	22
2.1.1. Materiální jádro ústavy, právní stát, mezinárodní závazky a vyhlášení nouzového stavu.....	27
2.1.2. Kontroverzní vyhlášení nouzového stavu ze dne 14. 2. 2021 a následující události	33
2.1.3. Usnesení Pl. ÚS 12/21 ze dne 16. 3. 2021	35
2.2. Pravomoc správních soudů k posouzení aktu vyhlášení nouzového stavu	39
2.2.1. Rozsudek Městského soudu v Praze 8 A 26/2021-42 ze dne 21. 9. 2021	39
2.2.2. Pravomoc správních soudů a Ústavního soudu ČR zabývat se nouzovým stavem při abstraktním přezkumu krizových opatření vydaných na základě nouzového stavu.....	43
2.3. Pravomoc ostatních obecných soudů zabývat se nouzovým stavem.....	45
2.4. Shrnutí pravomocí soudů zabývat se nouzovým stavem a možný budoucí vývoj	46
Závěr.....	48
Seznam použitých zdrojů.....	50

Seznam použitých zkratek

Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Listina	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o bezpečnosti	Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Krizový zákon	Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
ZZVZ	Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů
Pandemický zákon	Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
SŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o ÚS	Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
TZ	Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
TŘ	Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů
OSŘ	Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
ÚS	Ústavní soud České republiky
MsP	Městský soud v Praze
ČR	Česká republika
PS	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky
NS	Nejvyšší soud České republiky
EU	Evropská unie

TČ

Trestný čin

OOP

Opatření obecné povahy

Úvod

Nouzový stav, pojem, který od roku 2020 rezonoval českou společností. Během pandemie COVID-19 se stal tento výjimečný stav častou součástí našich životů, se kterou bylo spojeno mnoho omezení základních práv. Společně s nouzovým stavem přišlo také mnoho právních sporů s ním spojených. Toto období mě přimělo se začít o tento pojem více zajímat, neboť do roku 2020 jsem pojem nouzový stav takřka neznal. Ústavní právo a samotná Ústava mi byli vždy velmi blízké, vždy mě zajímalo propojení politiky a práva, stejně jako role fungování státu z pohledu dodržování ústavního pořádku. Vzhledem k tomu, že nouzový stav jako institut a pravomoc soudů se tímto institutem zabývat byla v posledních letech často propíraným tématem, na které neexistovala takřka jednoznačná odpověď, rozhodl jsem se zvolit jako téma mé diplomové práce: „Pravomoc soudů přezkoumat vyhlášení nouzového stavu“, neboť mám za to, že toto téma je značně aktuální a také velmi málo odborně zpracované, jelikož se tato problematika objevila teprve v předchozích pár letech.

Tato diplomová práce si tak klade za hlavní cíl rozebrat pravomoc soudů přezkoumávat vyhlášení nouzového stavu. Přičemž nejprve se budu zabývat pravomocí ÚS přezkoumávat nouzový stav, následně pravomocí správních soudů, a nakonec pravomocí ostatních soudů přezkoumávat vyhlášení nouzového stavu. Avšak nejdříve se pokusím rozebrat samotný pojem nouzový stav, poté si ukázat, jaké bylo užívání nouzového stavu v čase, a následně analyzovat, jaká je samotná právní forma vyhlášení nouzového stavu. Všechna tato zjištění by mě měla postupně navést k vyzkoumání hlavního cíle této práce.

Hlavní výzkumnou otázkou této práce tedy je: „Jakou mají soudy pravomoc zabývat se nouzovým stavem?“. Přičemž zejména se zaměřím na pravomoc ÚS a správních soudů, okrajově však také ostatních soudů. Za sekundární otázky, které mi pomohou zodpovědět hlavní výzkumnou otázku, lze považovat zejména otázky: „Jakou právní formu má vyhlášení nouzového stavu?“ a „Došlo během pandemie Covid-19 při vyhlášení nouzového stavu k porušení ústavního pořádku?“

Vzhledem k tomu, že toto téma je aktuální teprve v posledních pár letech, hlavní zdroje této práce bude tvořit platná právní úprava, judikatura soudů, disenty k těmto soudním rozhodnutím a odborné články, avšak při zkoumání obecných otázek budu užívat také komentářovou literaturu.

K zodpovězení výzkumných otázek budu používat analýzu jednotlivých ustanovení právních norem, které se dotýkají tématu pravomoci soudů přezkoumávat nouzový stav, a zejména komparaci a analýzu judikatury soudů s názory v disentech k jednotlivým soudním

rozhodnutím. Neopomenu analyzovat také odborné články nouzovým stavem se zabývající a porovnat různé názory z nich vyplývající.

Práce bude členěna do dvou kapitol, přičemž každá kapitola obsahuje několik dílčích podkapitol, které na sebe logicky navazují s tím, že hlavní jádrem práce bude druhá kapitola. V první kapitole této práce se tedy zaměřím na obecný pojem nouzový stav, jeho funkci a užívání nouzového stavu v čase a následně na právní formu nouzového stavu jako takového. Ve druhé kapitole postupně rozeberu pravomoc ÚS přezkoumávat nouzový stav, poté pravomoc správních soudů, a nakonec ostatních obecných soudů, a to jak z pohledu abstraktního přezkumu, tak incidenčního přezkumu. Nevynechám ani nouzový stav a jeho případný přezkum při zásahu do materiálního jádra ústavy.

Touto prací bych chtěl přispět ke zpřehlednění situace ohledně pravomoci soudů zabývat se zákonností vyhlášení nouzového stavu, neboť mám za to, že v současnosti není zcela jasné kdy a jak se mohou soudy přezkumem vyhlášeného nouzového stavu zabývat.

1. Nouzový stav a jeho právní povaha

Zákon o bezpečnosti upravuje 3 mimořádné stavy, které de lege lata lze vyhlásit v případě, „*je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy České republiky, nebo ve značném rozsahu vnitřní pořádek a bezpečnost, životy a zdraví, majetkové hodnoty, nebo životní prostředí, anebo je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně*“¹. Zákon o bezpečnosti republiky umožňuje vyhlásit v závislosti na charakteru situace, intenzitě a územním rozsahu válečný stav, stav ohrožení státu anebo nouzový stav.² Pro účely mé práce je však nejdůležitější nouzový stav.

V této kapitole se budu věnovat nouzovému stavu, jeho užívání a jeho právní povaze. Proto nejdříve rozeberu samotný pojem nouzový stav a jeho funkce, poté se budu zabývat právy a povinnostmi, které z něj mohou plynout, následně se zaměřím na to, jaké bylo využívání nouzového stavu v čase. Následně si z této rešerše nouzového stavu vyvodím klíčové otázky, které mě v souvislosti s ním zajímají, a budu se jimi podrobněji zabývat. Půjde zejména o právní formu nouzového stavu. Pravomoci soudů se přezkumem nouzového stavu zabývat bude věnována následující kapitola, kde také rozeberu kontroverzní situace, které se v souvislosti s nouzovým stavem udály, a na závěr shrnu současnou možnost soudní ochrany před zneužitím tohoto institutu. A z toho plynoucí odpovědnost za vyhlášení nouzového stavu, včetně možnosti ochrany subjektivních práv, která jsou omezena v důsledku nouzového stavu. Cílem tohoto je dostat odpovědi na klíčové otázky této práce.

1.1. Pojem nouzový stav a jeho funkce

Nouzový stav, tento stav je v Zákoně o bezpečnosti upraven poměrně stroze, neboť zákon stanoví, že nouzový stav může vyhlásit vláda, „*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.*“³ Nutno zdůraznit, že tento pozitivní výčet možných událostí, které podmiňují vyhlášení nouzového stavu, je pouze demonstrativní, avšak zákon také negativně vymezuje, že nouzový stav nelze vyhlásit z důvodu stávky pro ochranu hospodářských a sociálních zájmů. Nouzový stav primárně vyhláší vláda. V případě hrozícího prodloužení může takto učinit předseda vlády,

¹ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů, Čl. 2.

² Tamtéž.

³ Tamtéž, čl. 5.

avšak toto rozhodnutí musí vláda do 24 hodin od vyhlášení schválit, či zrušit. V případě vyhlášení nouzového stavu musí být neprodleně informována PS.⁴

Nouzový stav je možné vyhlásit pouze s uvedením důvodů, kvůli nimž se vyhláší, na konkrétní území a na určitou dobu. Vláda také musí současně vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se omezují, případně jaké povinnosti se nařizují. Nouzový stav může vláda vyhlásit maximálně na dobu 30 dnů, další prodloužení je možné pouze se souhlasem PS. Nouzový stav zaniká uplynutím doby, na kterou je vyhlášen, případně rozhodnutím PS o jeho zrušení. Podrobnosti o omezení práv a nařízení povinností během nouzového stavu stanoví zvláštní zákon.⁵ Tímto zvláštním zákonem je Krizový zákon, což vyplývá přímo z tohoto zákona.⁶ Vláda nouzový stav vyhláší usnesením, po formální stránce se jedná dle Uhla o opatření obecné povahy,⁷ ovšem formě vyhlášení se budu věnovat v jedné z následujících podkapitol.

1.1.1. Práva a povinnosti, které lze omezit či udělit v době nouzového stavu

Dle Krizového zákona může vláda v době nouzového stavu v nezbytném rozsahu a na nezbytně dlouhou dobu omezit základní práva, jejichž taxativní výčet stanoví § 5 a § 6 Krizového zákona. Například to jsou vlastnické a užívací právo právnických a fyzických osob k majetku z důvodu ochrany života a zdraví, dále jde o svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého a postiženého krizovou situací, provozování podnikatelské činnosti, která by ohrožovala nebo narušovala prováděná krizová opatření, popřípadě znemožňovala jejich provádění. Lze také například omezit právo na stávku, pokud by tím byly narušeny záchranné práce.⁸ K tomu vláda může nařídit například zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech a územích, uložit povinnost pracovní výpomoci a povinnosti, nebo nařídit nasazení vojáků v činné službě k provádění krizových opatření. Dále vláda také může omezit vstup na území České republiky osobám, které nejsou občany ČR.⁹ Krizový zákon také upravuje pravomoc a působnost jednotlivých správních úřadů a ministerstev v době nouzového stavu.¹⁰

Nutno také zmínit, že kromě práv a povinností plynoucích z Krizového zákona, se vyhlášením nouzového stavu státnímu aparátu otevírá možnost jednat mimo rámec standardní

⁴ Tamtéž, čl. 5.

⁵ Tamtéž, čl. 6.

⁶ Srov. § 1 a § 2 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ UHL, Pavel. In: RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky; Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1148-1151 (čl. 6).

⁸ Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů, § 5.

⁹ Tamtéž, § 6.

¹⁰ Tamtéž, § 9 a násl.

zákoně úpravy o zadávání veřejných zakázek, která je upravena v ZZVZ. U těchto zakázek není například zadavatel povinen zadávat veřejnou zakázku v případě, kdy jde o zadávání či plnění veřejné zakázky v rámci veřejného bezpečnostního opatření například právě v době, kdy je vyhlášen nouzový stav za předpokladu, že není možné provést opatření formou zadávacího řízení. Současně s touto možností dle § 29 písm. c) ZZVZ může státní aparát v době nouzového stavu využít možnost jednacího řízení bez uveřejnění, které taktéž upravuje ZZVZ, a to v § 63 odst. 5. Tímto postupem může zadavatel neformálně oslovit konkrétního dodavatele bez nutnosti uveřejnění zadání veřejné zakázky, s možností změny podmínek dle potřeby zadavatele. K tomuto postupu je nutné, aby zadavatel postupoval v krajní naléhavosti, využíval ho pouze na nutné nákupy a neměl možnost dodržet lhůty pro otevřenější způsob zadávání.¹¹

Nelze také opomenout skutečnost, že vyhlášení nouzového stavu má značný vliv na trestní právo. Některé TČ mají přímo ve své skutkové podstatě uvedeno, že pachatel musí jednat za nouzového stavu.¹² Dále spáchání TČ v době nouzového stavu vede u mnoha TČ k naplnění kvalifikované skutkové podstaty, a tím pádem také často k udělení vyššího trestu. Tato skutečnost se projevila do ukládání trestů o to více z důvodu, že od března roku 2020 do března roku 2021 v justici převládal názor, že pouhé spáchání TČ během nouzového stavu je dostatečné k užití vyšší trestní sazby. Tento postup soudů zvrátil až rozsudek velkého senátu NS č. 15 Tdo 110/2021 ze dne 16. 3. 2021, ve kterém NS zvrátil dosavadní praxi justice, když konstatoval, že užití vyšší trestní sazby jako důsledek naplnění znaků kvalifikované skutkové podstaty pro spáchání trestného činu během nouzového stavu, lze užít pouze za předpokladu, že spáchaný TČ má přímou souvislost s vyhlášeným nouzovým stavem a důsledky s ním spojenými.¹³ Nutno zdůraznit, že cílem této práce není provádět analýzu či právní rozbor vlivu samotného nouzového stavu na soudní trestání, avšak považují za důležité upozornit na důsledky vyhlášení nouzového stavu, které vznikají samotným vyhlášením nouzového stavu i bez vydání konkrétního opatření omezujícího základní práva,¹⁴ jak předpokládá Krizový zákon.

¹¹ HAVLOVÁ, Adéla, DERKOVÁ, Romana. *Nouzový stav – Nakupovat rychle aneb pandemie a zadávání veřejných zakázek* [online]. *pravni prostor.cz*, 24. března 2020 [cit. 18. 9. 2022]. Dostupné z: <https://www.pravni-prostor.cz/clanky/obchodni-pravo/nouzovy-stav-nakupovat-rychle-aneb-pandemie-a-zadavani-verejnych-zakazek>.

¹² Srov. např. § 372 TZ a § 247 TZ.

¹³ DRÁPAL, Jakub, DUŠEK, Libor. Tresty za nouzového stavu: Nedořešený problém. *Trestněprávní revue*, 2021, roč. 21, č. 2, s. 98-104.

¹⁴ Z důvodu omezeného rozsahu této kapitoly jsem uvedl pouze dva příklady, jak nouzový stav ovlivňuje právní řád, avšak lze jich v právním řádu nalézt o mnoho více.

1.2. Využívání nouzového stavu v čase

Nouzový stav, tak jak je definován v Zákoně o bezpečnosti ČR, byl pro laickou veřejnost, a dokonce i pro mnohé právníky takřka neznámým institutem do příchodu pandemie COVID-19 začátkem roku 2020. Do března roku 2020 byl nouzový stav v historii samostatné České republiky vyhlášen pouze čtyřikrát. Poprvé se tak stalo 12. 8. 2002, kdy byl nouzový stav vyhlášen předsedou vlády z důvodu rozsáhlých povodní pro území Ústeckého kraje, hlavního města Prahy, Středočeského kraje, Jihočeského Kraje a Plzeňského kraje. Tento nouzový stav platil do 31. 8. 2002.¹⁵ K dalšímu vyhlášení nouzového stavu došlo o čtyři roky později, a to 2. 4. 2006, kdy vláda vyhlásila nouzový stav celkem pro 7 krajů, opět z důvodů rozsáhlých povodní.¹⁶ Tento stav trval do 19. 4. 2006.¹⁷ K vyhlášení nouzového stavu dále vláda přistoupila 24. 1. 2007 z důvodů rozsáhlé živelné pohromy, kdy byl v důsledků škod napáchaných orkánem vyhlášen nouzový stav pro určitá území v Jihočeském, Plzeňském a Karlovarském kraji, kraji Vysočina a Libereckém kraji. Tento nouzový stav trval do 5. 2. 2007.¹⁸ Poslední zkušenost s nouzovým stavem před vypuknutím pandemie COVID-19 měla Česká republika roku 2013, kdy došlo k vyhlášení nouzového stavu opět z důvodů rozsáhlých povodní, a to 2. 6. 2013 pro území celkem 6 krajů a hlavního města Prahy¹⁹. Tento nouzový stav trval do 28. 6. 2013.²⁰

¹⁵ Rozhodnutí předsedy vlády České republiky č. 373/2002 Sb., ze dne 12. 8. 2002, o vyhlášení nouzového stavu pro území hlavního města Prahy, Středočeského kraje, Jihočeského kraje, Plzeňského kraje a Karlovarského kraje z důvodu značného rozsahu ohrožení životů, zdraví a majetku v důsledku rozsáhlých povodní na dobu od 18.00 hodin dne 12. srpna 2002 do 24 hodin dne 22. srpna 2002, ve znění pozdějších předpisů a rozhodnutí předsedy vlády České republiky č. 374/2002 Sb., ze dne 13. 8. 2002, o vyhlášení nouzového stavu pro území Ústeckého kraje z důvodu značného rozsahu ohrožení životů, zdraví a majetku v důsledku rozsáhlých povodní na dobu od 07:00 hodin dne 13. srpna 2002 do 24 hodin dne 22. srpna 2002, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Rozhodnutí vlády České republiky č. 121/2006 Sb., ze dne 2. 4. 2006, o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Středočeského kraje, Ústeckého kraje, Pardubického kraje, Jihomoravského kraje, Olomouckého kraje a Zlínského kraje z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlých povodní na dobu od 23:00 hodin dne 2. dubna 2006 do 24:00 hodin dne 10. dubna 2006.

¹⁷ Rozhodnutí vlády České republiky č. 126/2006 Sb., ze dne 5. 4. 2006, o prodloužení nouzového stavu.

¹⁸ Rozhodnutí vlády České republiky č. 11/2007 Sb., ze dne 24. 1. 2007, o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Plzeňského kraje, Karlovarského kraje, kraje Vysočina a kraje Libereckého v rámci kraje Královhradeckého pro okresy Trutnov, Náchod, Jičín, v rámci kraje Moravskoslezského pro okres Bruntál a v rámci kraje Středočeského pro okresy Benešov, Příbram, Kutná Hora a Kolín z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlé živelní pohromy.

¹⁹ Rozhodnutí vlády České republiky č. 140/2013 Sb., ze dne 2. 6. 2013, o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Plzeňského kraje, Středočeského kraje, Libereckého kraje, Královhradeckého kraje, Ústeckého kraje a hlavního města Prahy z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značném rozsahu ohrožení majetku v důsledku vzniklé živelní pohromy na dobu od 21:00 hodin dne 2. června 2013 do odvolání, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Rozhodnutí vlády České republiky č. 172/2013 Sb., ze dne 19. 6. 2013, o zrušení nouzového stavu pro území Ústeckého kraje, Středočeského kraje a Královhradeckého kraje.

Další vyhlášení nouzového stavu přichází už v souvislosti s pandemií onemocnění COVID-19, která se začíná v České republice šířit zhruba začátkem března roku 2020.²¹ První vyhlášení nouzového stavu v důsledku pandemie COVID-19 tak přišlo 12. 3. 2020, a to pro celé území České republiky v původní délce 30 dnů.²² Vláda však jeho trvání dvakrát prodloužila až do 17. 5. 2020, celkem tedy tento nouzový stav trval 67 dní.²³ K druhému vyhlášení nouzového stavu z důvodu pandemie COVID-19 došlo 30. 9. 2020, opět pro území celé České republiky.²⁴ Tento vyhlášený nouzový stav byl celkem pětkrát formálně prodloužen a trval nepřetržitě až do 14. 2. 2021.²⁵ Po skončení tohoto nouzového stavu následovalo formální vyhlášení nového nouzového stavu vládou od 15. 2. 2021, fakticky se ovšem jednalo pouze o prodloužení již trvajících nouzového stavu, neboť PS odmítla schválit další prodloužení původního nouzového stavu.²⁶ Tento formálně nový nouzový stav trval do 26. 2. 2021, kdy došlo k jeho zrušení usnesením PS, neboť k 27. 2. 2021 nabyl účinnosti Pandemický zákon.²⁷ Vláda ovšem opět obratem vyhlásila nový nouzový stav, a to od 27. 2. 2021, opět pro území celé České republiky.²⁸ Tento nouzový stav byl opět prodloužen a trval až do 11. 4. 2021.²⁹ Po několikaměsíční pauze byl v České republice vyhlášen opět nouzový stav, a to 25. 11. 2021 znovu pro celé území České republiky, ovšem tento stav již nebyl prodloužen a trval „pouhých“ 30 dnů.³⁰ Zároveň se jednalo o prozatím poslední vyhlášení nouzového stavu z důvodu pandemie COVID-19.

²¹ VOJTĚCH, Adam. *V České republice jsou první tři potvrzené případy nákazy koronavirem* [online]. koronavirus.mzcr.cz, 1. 3. 2020 [cit. 21. září 2022]. Dostupné z: <https://koronavirus.mzcr.cz/v-ceske-republice-jsou-prvni-tri-potvrzene-pripady-nakazy-koronavirem/>.

²² Usnesení vlády České republiky č. 69/2020 Sb., ze dne 12. 3. 2020, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru/označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu od 14:00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů, ve znění pozdějších předpisů.

²³ Srov. usnesení vlády č. 156/2020 Sb. a usnesení vlády č. 219/2020 Sb.

²⁴ Usnesení vlády České republiky č. 391/2020 Sb., ze dne 30. 9. 2020, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru/označovaný jako SARS CoV2/ na území České republiky na dobu od 00:00 hodin dne 5. října 2020 na dobu 30 dnů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ Srov. usnesení vlády č. 439/2020 Sb., ze dne 30. 10. 2020, usnesení vlády č. 471/2020 Sb., ze dne 20. 11. 2020, usnesení vlády č. 521/2020 Sb., ze dne 10. 12. 2020, usnesení vlády č. 593/2020 Sb., ze dne 23. 12. 2020 a usnesení vlády č. 21/2021 Sb., ze dne 22. 1. 2021.

²⁶ Usnesení vlády České republiky č. 59/2021 Sb., ze dne 14. 2. 2021, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru/označovaný jako SARS CoV-2/na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ Usnesení Poslanecké sněmovny České republiky č. 84/2021 Sb., ze dne 18. 2. 2021 o zrušení nouzového stavu.

²⁸ Usnesení vlády České republiky č. 96/2021 Sb., ze dne 26. 2. 2021, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru/označovaný jako SARS CoV-2/na území České republiky na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 27. února. 2021, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ Srov. usnesení vlády č. 146/2021 Sb., ze dne 26. března. 2021, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ Usnesení vlády České republiky č. 434/2021 Sb., ze dne 25. 11. 2021, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru/označovaný jako SARS

Nicméně meritem této kapitoly není pouze nouzový stav, který souvisí s pandemií COVID-19, ale obecně nouzový stav jako právní a politický nástroj a právní odpovědnost státu za jeho vyhlášení a pravomoc soudů se nouzovým stavem zabývat. Z tohoto důvodu je nutné upozornit také na poslední nouzový stav, který byl vyhlášen z důvodů migrační krize spojené s válkou na Ukrajině. Ten byl vyhlášen 2. 3. 2022 pro celé území České republiky a trval do 30. 6. 2022.³¹ Tento stav byl tedy opět několikrát prodloužen.³²

1.2.1. Funkce nouzového stavu a otázky a odpovědi, které z tohoto institutu vyplývají

Na základě popsaného výše lze shrnout, že nouzový stav je právní režim, který vyhláší vláda na základě Zákona o bezpečnosti, jež má neurčitý předmět působnosti, a směřuje vůči neurčitému počtu adresátů. Jde o jakési přepnutí právního řádu do zvláštního režimu nastavujícího určité parametry a druhy zvláštních právních vztahů,³³ které zasahují celý právní řád, včetně práva trestního i práva soukromého. Jeho primární funkcí je poskytnout státu efektivní nástroje k vypořádání se s krizovou situací, kvůli níž je vyhlášen. Formální podoba vyhlášení nouzového stavu je problematická a budu se jí zabývat v následujících částech této práce, protože například jak uvádím výše, Uhl považuje vyhlášení nouzového stavu za opatření obecné povahy.³⁴ Naopak dle Růžičky má vyhlášení nouzového stavu z důvodu neurčitého počtu adresátů, neurčitého předmětu a ze způsobu jeho vyhlášení blíže spíše k formě právního předpisu.³⁵

Na základě výše popsaného je také zřejmé, že do příchodu pandemie COVID 19 se nouzový stav v České republice vyhlášoval zcela výjimečně a nikdy do té doby neomezoval takový počet adresátů, ani se nevztahoval na území České republiky jako celku. Stejně tak nebyl vyhlášen na tak dlouhý časový úsek, jako tomu bylo v době pandemie COVID-19. Z tohoto také samozřejmě logicky vyplývá, že odborná literatura, odborné články, či judikatura se před začátkem pandemie objevovala k problematice nouzového stavu a problému s ním spojených spíše marginálně. Je tedy zcela pochopitelné, že kvůli množství vyhlášených nouzových stavů a jejich bezprecedentnímu trvání, se stalo aktuální mnoho právních otázek s nouzovým stavem spojených, na něž se postupně snaží odpovědět jak odborná veřejnost, tak justice. Tudiž ty

CoV-2/na území České republiky na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 26. listopadu. 2021, ve znění pozdějších předpisů.

³¹ Usnesení vlády České republiky č. 43/2022 Sb., ze dne 2. 3. 2022, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu nutnosti reagovat na migrační vlnu velkého rozsahu na území České republiky na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 4. března 2022, ve znění pozdějších předpisů.

³² Srov. usnesení vlády č. 77/2022 sb., ze dne 31. 5. 2022 a usnesení vlády č. 135/2022 sb., ze dne 30. 6. 2022.

³³ RUŽIČKA, Petr. Právní režim nouzového stavu. *Právní rozhledy*, 2020, roč. 29, č. 15-16, s. 549.

³⁴ UHL. In: RYCHETSKÝ a kol.: *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bez...*, s. 1151-1155, bod 15 (čl. 6).

³⁵ RUŽIČKA: *Právní režim nouzového...*, s. 549.

otázky z mého pohledu nejdůležitější tvoří cíl této práce a pokusím se na ně odpovědět v následujících podkapitolách.

1.3. Právní forma vyhlášení samotného nouzového stavu

K tomu, abych mohl zodpovědět hlavní cíl této práce, což je zejména otázka, zda existuje pravomoc soudů zabývat se nouzovým stavem, je nutné si v první řadě zodpovědět, otázku, jakou formu má samotné vyhlášení nouzového stavu.³⁶

V textu výše jsem popsal zákonné podmínky, za kterých může vláda vyhlásit nouzový stav dle Zákona o bezpečnosti, stejně tak jsem uvedl negativní výčet, kdy takto vláda postupovat nesmí. Také jsem uvedl, že nouzový stav vyhláší vláda a v případě, kdy to nesnese odkladu, tak tak činí předseda vlády. Vyhlášení nouzového stavu předsedou vlády musí vláda do 24 hodin schválit, nebo zrušit. Z čl. 12 Zákona o bezpečnosti plyne, že vláda vydává rozhodnutí o nouzovém stavu, které se zveřejňuje v hromadných sdělovacích prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon.³⁷ Toto rozhodnutí vláda přijímá formou usnesení dle čl. 76 odst. 2 Ústavy.

Nejdříve je tedy nutné se zamyslet, zda vyhlášení nouzového stavu vládou není rozhodnutím správního orgánu, jak plyne z dikce čl. 12 Zákona o bezpečnosti. Rozhodnutí správního orgánu, neboli individuální správní akt, se obvykle definuje jako jednostranný správní úkon, ve kterém orgán veřejné správy v konkrétním případě autoritativně řeší právní poměry určitých adresátů.³⁸ Z této definice je zřejmé, že vyhlášení nouzového stavu nelze považovat za rozhodnutí dle SŘ, a to zejména z důvodů, že vyhlášení nouzového stavu nemá individuálně určený okruh adresátů. Nouzový stav se dle čl. 6 odst. 1 Zákona o bezpečnosti vyhláší pro určité území. Z usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu popsaných v předchozí podkapitole je zřejmé, že k vyhlášení nouzového stavu docházelo vždy minimálně pro celé obce či kraje, avšak v důsledku pandemie COVID-19 i pro celé území České republiky.³⁹ Je tedy zřejmé, že nouzový stav byl vyhlášen teritoriálně, nikoliv personálně, proto není možné mluvit o konkrétním individuálně určeném adresátovi. Dalším nepochybným důvodem, proč se nemůže jednat o rozhodnutí dle SŘ je skutečnost, že zde nedochází k rozhodnutí správního úřadu, či jiného orgánu veřejné správy, jelikož vláda České republiky není správním úřadem, ani orgánem veřejné správy. Vláda je vrcholný orgán výkonné moci, která především plní politické vedení veřejné správy, a jako taková nemá pravomoc vydávat

³⁶ Podrobná analýza právní formy samotných opatření vydaných na základě nouzového stavu bohužel překračuje rozsahový rámec této práce, proto u vycházím z konstantní judikatury.

³⁷ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů, Čl. 12.

³⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. 116 s.

³⁹ Srov. Usnesení vlády České republiky č. 373/2002 Sb., č. 11/2007 Sb., č. 471/2020 Sb.

individuální správní akty.⁴⁰ Ostatně závěr, že vyhlášení nouzového stavu nemá formu rozhodnutí, sdílí i judikatura, kdy se plénum ÚS ve svém usnesení Pl. ÚS 11/20 ze dne 12. 5. 2020 jasně vyjádřilo, že samotné označení aktu vlády jako „rozhodnutí“ z něj ještě nečiní rozhodnutí orgánu veřejné moci, které by mohlo být zrušeno v řízení o ústavní stížnosti.⁴¹

Další právní formou, kterou je třeba se zabývat v otázce samotného vyhlášení nouzového stavu je OOP, které je upraveno v SŘ, a to konkrétně v § 171 SŘ až 174 SŘ. SŘ stanoví, že OOP není právním předpisem, ani rozhodnutím. Sládeček pak o OOP říká, že OOP, neboli smíšený správní akt, „je úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.“⁴² Jde tedy o určitý hybrid mezi právním předpisem a správním rozhodnutím.⁴³ O formě vyhlášení nouzového stavu jako o OOP píše v komentáři k Zákonu o bezpečnosti republiky Uhl, který v tomto komentáři prezentuje názor, že po formální stránce je vyhlášení nouzového stavu OOP.⁴⁴ Tento názor je ovšem právní veřejností většinově odmítán, neboť o OOP nemůže jít zejména z důvodů, že vyhlášení nouzového stavu není podzákonným právním aktem, což samo o sobě vylučuje, aby se jednalo o OOP, neboť OOP je vydáváno v oboru veřejné správy. Dalším důvodem je, že samotné vyhlášení přímo nezasahuje do právní sféry osob dostatečně konkrétně na to, aby šlo o přesně vymezený předmět úpravy. Zároveň ani Zákon o bezpečnosti neoznačuje vyhlášení nouzového stavu za OOP, a proto z tohoto důvodu nelze mluvit ani o formálním pojetí OOP.⁴⁵ Ostatně k názoru, že vyhlášení nouzového stavu nelze učinit formou OOP, je již formulována konstantní judikatura ÚS a NSS. ÚS ve svém usnesení Pl. ÚS 8/20-2 ze dne 22. 4. 2020 odmítl názor, že rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu je OOP, neboť vládní vyhlášení nouzového stavu není formou realizace veřejné správy. Jedná se o vyhlášení na základě ústavního zákona, který nemá charakter správní, ale ústavní. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu také chybí závaznost, neboť pro konkrétní fyzické a právnické osoby jsou právně závazné až konkrétní realizační opatření.⁴⁶ Tohoto svého vysloveného názoru se ÚS konstantně drží.⁴⁷ Ostatně stejný postoj také zaujal NSS, který ve svém rozsudku 5 As 138/2020-80 ze dne 21. 5. 2020 judikoval, že rozhodnutí o vyhlášení nouzového nelze považovat za OOP ve smyslu § 4 odst. 2 písm. c) s.

⁴⁰ SLÁDEČEK: *Obecné správní...* s. 271-272.

⁴¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20-2, bod 25.

⁴² SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 164.

⁴³ Tamtéž, s. 164.

⁴⁴ UHL. In: RYCHETSKÝ a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bez...*, s. 1148, bod 15 (čl. 6).

⁴⁵ HORÁK, Filip, DIENSTBIER, Jakub, DERKA, Viktor. Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu. *Právník*, 2021, roč. 160, č. 6, s. 436.

⁴⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 24.

⁴⁷ Srov. usnesení Pl. ÚS 11/20-2 a Pl. ÚS 105/20-2.

ř. s.⁴⁸ S výše popsanými závěry o skutečnosti, že vyhlášení nouzového stavu vládou nemůže být OOP, lze plně souhlasit.

Nepochybně je také nutné se zamyslet nad variantou, zda nemůže být vyhlášení nouzového stavu nařízením vlády, k jejímuž vydávání opravňuje vládu v čl. 78 Ústava. Tato generální klauzule umožňuje vládě vydávat nařízení k provedení zákona v jeho mezích bez přímého zplnomocnění v jednotlivém zákoně. Jedná se tedy o normativní správní akt, který vydal správní orgán na základě zákonného zmocnění, nebo vláda k provedení zákona. Jeho hlavními znaky jsou podzákonost, abstraktnost, obecnost a jednostrannost.⁴⁹ Vyhlášení nouzového stavu jako nařízení vlády dle čl. 78 Ústavy dle mého názoru neobstojí, neboť vyhlášení nouzového stavu je aktem ústavním, nikoliv aktem podzákoné úrovně, a jako takové se spíše svojí silou řadí v hierarchii právních norem na úroveň zákona, nikoliv k podzákoným předpisům. Zejména z tohoto důvodu se nemůže tedy jednat o nařízení dle čl. 78 Ústavy.⁵⁰ Ostatně stejný názor potvrzuje také Sládeček ve svém odlišném stanovisku k usnesení Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020, kde dle jeho mínění čl. 5 odst. 1 Zákona o bezpečnosti nelze považovat za oprávnění k vydání nařízení dle čl. 78 Ústavy, neboť dle jeho názoru je Zákon o bezpečnosti ve vztahu speciality k obecné úpravě v Ústavě, a nelze ji aplikovat v tak mimořádném stavu, jako je vyhlášení nouzového stavu.⁵¹

Lze tedy s určitostí říci, že samotné vyhlášení nouzového stavu není rozhodnutím správního orgánu, OOP, ani nařízením vlády dle čl. 78 Ústavy. Proto je třeba provést analýzu, zda akt vyhlášení nouzového stavu nemůže mít formu jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy (s výjimkou nařízení dle čl. 78 Ústavy, neboť to jsem v této práci již vyloučil), nebo zákona dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy. Gerloch definuje právní předpis jako: „*rozhodnutí orgánu veřejné moci, které obsahuje právní normy jako předem daná pravidla chování*“,⁵² které je výsledkem legislativního procesu v širokém slova smyslu.⁵³ Z této definice tedy plyne, že právní předpis musí být výsledkem určité legislativní činnosti, musí obsahovat právní normu, která vytváří pro subjekty určité pravidlo chování, které na adresáty přímo dopadá a je možné ho státem vynucovat. K formě vyhlášení nouzového stavu jako jiného právního předpisu ÚS konstantně zaujímá negativní stanovisko. Toto stanovisko zaujal

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 5 As 138/2020-80 ze dne 21. 5. 2020, bod 65.

⁴⁹ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 62.

⁵⁰ HORÁK, DIENSTBIER, DERKA: *Právní úprava mimořádného vládnutí...*, s. 435-436.

⁵¹ Odlišné stanovisko Vladimíra Sládečka k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, s. 30.

⁵² GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 72.

⁵³ Tamtéž.

v jednom ze svých prvních usneseních reagujících na vyhlášení nouzového stavu, a to v usnesení Pl. ÚS 8/20-2 ze dne 22. 4. 2020. V tomto usnesení judikoval, že vyhlášení nouzového stavu vládou je aktem aplikace ústavního práva, které představuje akt vládnutí, které není realizací veřejné správy. Vláda vyhlášení nouzového stavu činí v rámci své ústavní funkce, která nemá charakter správní, a z těchto důvodů nelze považovat rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu za jiný právní předpis ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Dále ÚS uvedl, že vyhlášení nouzového stavu je jakýmsi ad hoc rozhodnutí, které neobsahuje žádné opakovatelné pravidlo, nemá právněnormativní obsah, a tedy nemůže plnit funkci právního předpisu.⁵⁴ Tento právní názor ÚS pak nadále konstantně potvrzoval.⁵⁵ S těmito závěry ÚS ostatně souhlasí i velká část odborné literatury, kdy například Fronc souhlasí se závěry ÚS, když zastává názor, že jelikož nic o formě vyhlášení nouzového stavu Zákon o bezpečnosti nestanoví, lze dle něho akceptovat názor, že se jedná o pouhý akt vládnutí.⁵⁶ Stejně tak Horák, Dienstbier a Derka souhlasí se závěry ÚS, že o aktu vyhlášení nouzového stavu nelze mluvit jako o jiném právním předpise dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, neboť se dle jejich názoru jedná o přímé provedení ústavního pořádku, které má hierarchickou sílu zákona, ale nezasahuje přímo do subjektivních práv. O zákon se dle jejich názoru také nejedná, neboť zde chybí řádný legislativní proces.⁵⁷

Přes prozatímní kontinuitu judikatury ohledně formy aktu vyhlášení nouzového stavu rozhodně nelze říci, že mezi soudci ÚS panuje jednoznačný názor k posuzování této problematiky. Zejména u výše zmíněného usnesení Pl. ÚS 8/20-2, kde se vůči tomuto usnesení vymezilo hned několik soudců ÚS svými disenty. Za zmínění jistě stojí například odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka, který se u samotné formy aktu vyhlášení nouzového stavu zamýšlí nad názorem pléna ÚS, zda v právním státě je místo pro výklad norem ústavního pořádku takovým způsobem, který z pravomoci ÚS vylučuje všechny akty, které vydává vláda, a které nejsou vydávány v oblasti veřejné správy na základě zvláštního ústavního zákona. Dále zpochybňuje názor pléna, že samotné vyhlášení nouzového stavu nemá přímo závazné důsledky pro fyzické, nebo právnické osoby, neboť dle jeho názoru samotné vyhlášení nouzového stavu činí právní základ pro omezení konkrétních práv a uložení povinností. Z toho plyne, že dle jeho názoru je akt vyhlášení nouzového stavu aktem aplikace práva a tedy právním rozhodnutím a

⁵⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 24-25.

⁵⁵ Srov. usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 11/20-2, Pl. ÚS 99/20 a Pl. ÚS 10/21.

⁵⁶ FRONC, Jaromír. Usnesení vlády jako právní předpis: Terminologický zmatek sui generis. *Jurisprudence*, 2021, roč. 10, č. 1, s. 34.

⁵⁷ HORÁK, DIENSTBIER, DERKA: *Právní úprava mimořádného vládnutí...*, s. 446-448.

plynou z něj právní důsledky.⁵⁸ Dále zkritizoval zbylou většinu rozhodujících soudců, že tímto rozhodnutím propásli možnost vymezit se co do obsahu a účinků kvalifikace samotného vyhlášení nouzového stavu, jak učinil ÚS například u rozhodnutí prezidenta o amnestii (srov. usnesení Pl. ÚS 4/13). Suchánek uzavírá své oponentní stanovisko závěrem, že nevidí důvod, proč by nemohl být akt vyhlášení nouzového stavu právním předpisem ve funkcionálním smyslu.⁵⁹

Druhým odlišným stanoviskem k usnesení Pl. ÚS 8/20-2, na které bych rád upozornil, je odlišné stanovisko soudců Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře, kteří ve svém stanovisku jejich slovy „dovysvětlují názor většiny“⁶⁰ tak, že to, že nelze považovat akt vyhlášení nouzového stavu za právní předpis neznámá, že ÚS či obecné soudy nebudou moci řešit ústavně konformní vyhlášení nouzového stavu jako předběžnou otázku. Dále zastávají názor, že vyhlášení nouzového stavu je právní akt, a soudům přísluší zkoumat legálnost jeho vzniku včetně zákonnosti a procedurálních postupů přijetí nouzového stavu. K vyhlášení nouzového stavu uzavírají, že k přezkumu materiálních důvodů vyhlášení nouzového stavu by se mělo přistupovat restriktivně, přičemž důvodem takového přezkumu by měl být pouze zjevný exces.⁶¹

Posledním z odlišných stanovisek k usnesení Pl. ÚS 8/20-2, které bych tu rád uvedl, je odlišné stanovisko soudkyně Milady Tomkové, která nesouhlasí s většinovým názorem, že rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu nemá právně-normativní obsah. Považuje za chybu, že je akt vyhlášení nouzového stavu brán jako ryzí akt vládnutí, neboť má za to, že se jedná o právní předpis, a je předmětem diskuze, zda ho považovat za jiný právní předpis, či za právní předpis o síle zákona.⁶² Odlišná stanoviska k postoji ohledně závěru o vyhlášení nouzového stavu pak byly s podobnými argumenty několikrát opakovány i v jiných usneseních.⁶³

Jak jsem uvedl na začátku této podkapitoly, určení formy vyhlášení nouzového stavu je nezbytně nutné k určení pravomoci soudů, které by se měly případně zabývat samotnou otázkou

⁵⁸ Odlišné stanovisko Radovana Suchánka k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 3-4.

⁵⁹ Tamtéž, bod 7-8.

⁶⁰ Je otázkou, do jaké míry je „dovysvětlení“ v tomto disentu názorem většiny a do jaké míry se jedná o subjektivní myšlenky disentujících soudců.

⁶¹ Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 4-6.

⁶² Odlišné stanovisko Milady Tomkové k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 1, 4 a 10.

⁶³ Srov. odlišné stanovisko Radovana Suchánka k usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 11/20-2 a odlišné stanovisko Milady Tomkové k usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 12/21.

právní odpovědnosti za vyhlášení nouzového stavu. Samotné otázce pravomoci soudů bude věnována následující kapitola, přičemž formu aktu vyhlášení nouzového stavu nezbyvá než vykládat dle stávající konstantní judikatury ÚS tak, jak je popsána výše. Na základě výše popsaného lze tedy shrnout, že vyhlášení nouzového stavu není OOP, není rozhodnutím správního orgánu dle SŘ, není nařízením vlády dle čl. 78 Ústavy, ale nutno dodat, že není ani jiným právním předpisem či zákonem, neboť se nejedná o právní předpis.

Jsem toho názoru, že i přes nedostatky, které judikatura ÚS o právní formě vyhlášení nouzového stavu obsahuje, jde ve výsledku o správný závěr. Vyhlášení nouzového stavu je v první řadě nutno chápat jako rozhodnutí, ostatně tak ho chápe i sám Zákon o bezpečnosti republiky.⁶⁴ Toto rozhodnutí je projevem aplikace ústavního práva, jež je právně politickým aktem, kterým vláda rozhoduje o aktivaci právních norem, které je možné užívat v době výjimečného stavu, v tomto případě nouzového stavu. Tento ústavní akt tak má konstitutivní účinky.⁶⁵ Avšak nelze mít za to, že samotné vyhlášení nouzového stavu přímo zasahuje do subjektivních práv a povinností konkrétních osob, neboť případný zásah do konkrétních subjektivních práv je nutné brát jako působení konkrétní zákonné normy, která z nouzového stavu vychází, či konkrétního krizového opatření, které bylo vydáno na základě nouzového stavu.⁶⁶ Vyhlášení nouzového stavu nelze také chápat jako zákon, neboť zde chybí ústavně předpokládaný proces přijetí.⁶⁷ Lze tedy souhlasit s názory zastávanými v judikatuře ohledně formy vyhlášení nouzového stavu jako aktu vládnutí, který neobsahuje opakovatelné pravidlo chování, a tedy nejde o právní předpis, ačkoliv s judikaturou nelze souhlasit bezvýhradně.

Některé názory popsané ve výše uvedených disentech jsou relevantní a myslím, že tu ÚS měl velký prostor se k dané problematice vyjádřit komplexněji a konkrétněji, obdobně jako to učinili soudci Šimáčková, Šimíček a Uhlíř v jejich disentu popsaném výše, jež dle mého názoru odpovídá na mnoho pochybností, které o problematice formy vyhlášení nouzového stavu a pravomoci ÚS se aktem vyhlášení nouzového stavu zabývají, panují. Stejně tak lze souhlasit s názorem Suchánka, že ÚS měl ve své judikatuře lépe odůvodnit a argumentačně se vypořádat s aktem vyhlášení nouzového stavu jež „leží“ někde na pomezí aktu aplikace práva

⁶⁴ Srov. čl. 12 ústavního zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁵ HORÁK, DIENSTBIER, DERKA: *Právní úprava mimořádného vládnutí...*, s. 433.

⁶⁶ Tamtéž, s. 434.

⁶⁷ Tamtéž, s. 448.

a právních předpisů. Tak jak např. učinil v usnesení Pl. ÚS 4/13 ze dne 5. 3. 2013 nebo v usnesení Pl. ÚS 24/09 ze dne 1. 9. 2009.⁶⁸

⁶⁸ Odlišné stanovisko Radovana Suchánka usnesení k Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 7.

2. Právomoc soudů zabývat se rozhodnutím o vyhlášení nouzového stavu

V předchozí kapitole jsem analyzoval, co je to nouzový stav, jaká práva a povinnosti z nouzového stavu plynou, jaké bylo užívání nouzového stavu v čase a řešil jsem, jaká je funkce nouzového stavu. V neposlední řadě jsem zkoumal, jakou právní formu má akt vyhlášení nouzového stavu dle Zákona o bezpečnosti. V této podkapitole se pokusím plynule navázat na předchozí kapitolu a budu se věnovat pravomoci soudů provádět přezkum zákonnosti vyhlášení nouzového stavu, která plyne právě z právní formy aktu vyhlášení. Nejprve budu zkoumat pravomoc ÚS přezkoumávat legálnost vyhlášení nouzového stavu, poté se zaměřím na pravomoc správních soudů zabývat se zákonností nouzového stavu a na závěr se podívám na pravomoc ostatních obecných soudů se touto otázkou zabývat.

2.1. Právomoc Ústavního soudu ČR zabývat se otázkou vyhlášení nouzového stavu

ÚS je orgán, který je oddělen od soustavy soudů, je jediným orgánem svého druhu v České republice. Jeho úkolem je být efektivní součástí systému „brzd a protivah“ v rámci dělby státní moci. Cílem jeho kontroly je jak ochrana ústavnosti, včetně individuálně ústavně zaručených práv, tak i obrana proti pokusům uzurpovat si neoprávněně část veřejné moci některou ze státních mocí. Prováděcím zákonem k ÚS je Zákon o ÚS.⁶⁹ Právomoc ÚS je upravena v čl. 87 Ústavy. Pro moji práci je nejdůležitější odstavec 1., a to konkrétně písmena a), b), c) a d), jež zní: „Ústavní soud rozhoduje

- a) o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem,*
- b) o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem,*
- c) o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu,*
- d) o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod.“⁷⁰*

Z těchto článků Ústavy vyplývá, že aby měl ÚS pravomoc se zabývat aktem vyhlášení nouzového stavu, muselo by se jednat o akt právní, který má formu právního předpisu, či by se

⁶⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 910-911 (čl. 83).

⁷⁰ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republik, ve znění pozdějších předpisů, čl. 87 odst. 1 písm. a), b), c) a d).

muselo jednat o pravomocné rozhodnutí orgánu veřejné správy, či jiný zásah takového orgánu do ústavně zaručených práv. Tímto se opět vracíme k právní formě vyhlášení nouzového stavu, kterou jsem řešil v předchozí podkapitole této práce, kde jsem podrobně rozebral závěry ÚS, ve kterých ÚS konstantně udržuje názor, že vyhlášení nouzového stavu je především akt vládnutí, který není právním předpisem. Proto ani nemůže být překvapující, že vzhledem ke svému přístupu k právní formě vyhlášení nouzového stavu má stejný přístup ÚS také ke své pravomoci zabývat se aktem vyhlášení nouzového stavu. ÚS má tedy konstantně ke své pravomoci tímto problémem se zabývat negativní postoj, neboť dle ÚS přezkum vyhlášení nouzového stavu nepředpokládá ani ústavní pořádek, ani Zákon o ÚS.⁷¹ Přičemž, jak jsem uvedl výše, ÚS vylučuje, že by se jednalo o právní předpis. Z tohoto důvodu ÚS nemůže přezkoumat akt, který nemá ani materiálně formu právního předpisu.⁷² Dle ÚS za vyhlášení nouzového stavu nese vláda politickou odpovědnost, když za vyhlášení nouzového stavu odpovídá PS, jež plní kontrolní funkci. Přitom je to právě akt vyhlášení nouzového stavu, který dle ÚS patří mezi soudně nepřezkoumatelné akty.⁷³ Nutné dodat, že ÚS se vyjádřil tak, že absence soudní kontroly není absolutní,⁷⁴ ale o tom až dále.⁷⁵ ÚS připustil pouze jedinou situaci, kdy je příslušný přezkoumat rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, a to v případě, kdy samotné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu bude obsahovat konkrétní krizová opatření. V takovém případě by přezkum ÚS nebyl vyloučen právě v té části, která by obsahovala konkrétní závazná normativní pravidla chování.⁷⁶ Za tímto názorem o své chybějící pravomoci se zabývat vyhlášením nouzového stavu si ÚS konstantně stojí,⁷⁷ stejně tak svůj postoj ÚS zopakoval v nálezu sp. Zn. Pl. ÚS 106/20 ze dne 9. 2. 2021.⁷⁸ Také odborná literatura odmítá možnost přezkumu samotného nouzového stavu. Uhl zastává názor, že vzhledem ke skutečnosti, že přezkum vyhlášení nouzového stavu nepředpokládá ústavní pořádek a ústavní soudnictví nezná ekvivalent určovací žaloby, která by řešila neplatnost nouzového stavu a vzhledem k tomu, že jeho přezkum pomocí návrhu na zrušení zákona či jiného právního předpisu není možný, protože se přirozeně nejedná o právní předpis, je přezkoumatelnost vyhlášení nouzového stavu ÚS nemožná.⁷⁹ Stejný názor prezentují Dienstbier, Horák a Derka,

⁷¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 23.

⁷² Tamtéž, bod 25.

⁷³ Tamtéž, bod 26.

⁷⁴ Tamtéž, bod 27.

⁷⁵ Viz podkapitola této práce 2.1.1.

⁷⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 30.

⁷⁷ Srov. usnesení Pl. ÚS 105/20, Pl. ÚS 111/20 či Pl. ÚS 12/21.

⁷⁸ Srov. nálezu Pl. ÚS 106/20 ze dne 9. 2. 2021, bod 50.

⁷⁹ UHL. In: RYCHETSKÝ a kol.: *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bez...*, s. 1148, bod 14 (čl. 6).

kterí ve svém odborném článku dospěli ke stejnému závěru jako ÚS, když dle jejich názoru obecně ÚS nemá pravomoc se zabývat aktem vyhlášení nouzového stavu, neboť mu chybí forma právního předpisu.⁸⁰ Stejně tak Wintr zastává názor, že samotné vyhlášení nouzového stavu soudní kontrole nepodléhá.⁸¹

Avšak je nutné zdůraznit, že ačkoli se z uvedeného zdá, že ohledně obecné neexistence pravomoci ÚS se zabývat aktem vyhlášení nouzového stavu panuje v odborné veřejnosti jednotný názor, opak je pravdou. Skutečnost, že na tuto problematiku existuje více pohledů, v první řadě ukazují již zmíněná odlišná stanoviska ústavních soudců, která jsem zde už zmiňoval v souvislosti s právní formou aktu vyhlášení. Stejně tak stejní ústavní soudci nesouhlasili s názorem většiny ohledně nedostatku pravomoci ÚS zabývat se aktem vyhlášení nouzového stavu.⁸²

Například Suchánek kromě svých argumentů ohledně právní formy uvedených výše ještě doplňuje tvrzením, že dle jeho názoru nutnost zákonného zmocnění ÚS k přezkumu rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu není nutně potřeba.⁸³ Dále si Suchánek klade otázku, co se bude dít, když ÚS svým usnesením odmítne svou pravomoc se vyhlášením nouzového stavu zabývat a PS nebude schopna svým jednáním zjevně protiústavně vyhlášený nouzový stav zrušit.⁸⁴ Lze tedy uzavřít, že Suchánek má za to, že ÚS se své pravomoci zabývat se vyhlášením nouzového stavu neměl zbavovat a měl se hlouběji zabývat právní formou aktu vyhlášení nouzového stavu.

V předchozí kapitole jsem rozebral zajímavé názory trojice ústavních soudců Šimáčkové, Šimíčka a Uhlíře, ohledně právní formy vyhlášení nouzového stavu. K samotné pravomoci soudů a ÚS zabývat se nouzovým stavem zastávají názor, že k obecné soudní kontrole důvodů vyhlášení nouzového stavu by měla být justice zdrženlivá a zasahovat by měla pouze v případě excesů.⁸⁵ Dle jejich názoru sice ÚS není až na výjimky příslušný sám rozhodovat o aktu vyhlášení nouzového stavu, avšak, jak jsem již uvedl u jejich argumentů k právní formě vyhlášení nouzového stavu, neznamená to, že by soudy nemohly řešit legalitu vyhlášení nouzového stavu, jako předběžnou otázku v konkrétních případech, kdy určité právní

⁸⁰ HORÁK, DIENSTBIER, DERKA: *Právní úprava mimořádného vládnutí...*, s. 448.

⁸¹ WINTR, Jan. Rozbor ústavnosti a zákonnosti opatření vlády v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu z 12. března 2020. *Výběr literatury* [online databáze], 2020, č. 1, bod 19 [cit. 4. 10. 2022]. Dostupné z databáze: <https://www.beck-online.cz/bo/index.seam>.

⁸² Srov. podkapitulu 1.3. této práce.

⁸³ Odlišné stanovisko Radovana Suchánka k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 2.

⁸⁴ Tamtéž, bod 6.

⁸⁵ Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 2.

normy jsou vydány na základě nouzového stavu či v případě, kdy se nouzový stav jako takový „propisuje“ do hypotézy právní normy. Dle jejich názoru tato pravomoc plyne z čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť soudy rozhodují v plné jurisdikci na základě práva na soudní ochranu o každé předběžné otázce, ať už právní či faktické, není-li její řešení vyhrazeno do specifického soudního řízení.⁸⁶ Z čehož pro soudy plyne možnost zkoumat procedurální předpoklady vzniku vyhlášení nouzového stavu a jeho formální náležitosti.⁸⁷ Co se týče materiálních důvodů vyhlášení tak tam, jak jsem již několikrát uvedl, trojice zastává názor, že by soudy měly postupovat zdrženlivě a zabývat se pouze excesy.⁸⁸ Lze tedy uzavřít, že celkový závěr ohledně formy vyhlášení nouzového stavu a pravomoci ÚS se zabývat vyhlášením nouzového stavu této trojice je, že ÚS není příslušný se zabývat abstraktním přezkumem samotného vyhlášení nouzového stavu, ačkoli se dle jejich názoru jedná o právní akt. Zároveň nic nebrání tomu, aby soudy posuzovaly formální stránku vyhlášení nouzového stavu za předpokladu, že rozhodují o věci, která na normách, do kterých se nouzový stav promítá, stojí. K posuzování materiální stránky vyhlášení nouzového stavu by soudy měly přistoupit pouze výjimečně.

Posledním z odlišných stanovisek ústavních soudců, kteří se vyjádřili odmítavě k závěrům většiny ohledně právní formy a odmítnutí pravomoci ÚS se zabývat vyhlášením nouzového stavu, je Milada Tomková, která ve svém odlišném stanovisku kritizuje závěr většiny o odmítnutí pravomoci ÚS. Má za to, že ÚS odebral menšině možnost se bránit přímému útoku na ústavnost, neboť PS je snadno ovládnutelná jakožto orgán, který vyslovuje důvěru vládě a vychází z voleb. PS povětšinou nebude mít politickou sílu ke zrušení nouzového stavu přijatého v rozporu s ústavním pořádkem. Vyslovením nedostatku své pravomoci tak ÚS odebral menšině nástroj obrany, který jí například svědčí u přijímání zákonů, když má pravomoc podat návrh na zrušení zákona dle § 64 Zákona o ÚS.⁸⁹ Ve spojení s jejími názory ohledně právní formy vyhlášení nouzového stavu uvedenými v předchozí podkapitole lze uzavřít, že Tomková zaujímá názor, že vyhlášení nouzového stavu je právním předpisem, který má právně normativní charakter, o jehož přesné právní formě lze diskutovat. Avšak je dle ní chybou, že se ÚS vzdal své pravomoci se samotným vyhlášením nouzového stavu zabývat.

Nejsou to pouze disentující soudci, kteří nesouhlasí s odmítnutí pravomoci ÚS zabývat se vyhlášením nouzového stavu. Například Hussein se pozastavuje nad tím, s jakou lehkostí se

⁸⁶ Tamtéž, bod 4.

⁸⁷ Tamtéž, bod 5.

⁸⁸ Tamtéž, bod 6.

⁸⁹ Odlišné stanovisko Milady Tomkové k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 6.

ÚS vzdal možnosti přezkumu aktu vyhlášení nouzového stavu.⁹⁰ Dále například Kovalčík zastává názor, že by ÚS měl z pohledu kompetence, procesních požadavků a principu právního státu posuzovat i samotné vyhlášení nouzového stavu, neboť i samotné vyhlášení nouzového stavu může dle jeho názoru nepřímou zásahem do ústavně zaručených práv právnických a fyzických osob, a to skrze jednotlivá zákonná ustanovení, která jsou bezprostředně navázaná na vyhlášený nouzový stav. Z tohoto důvodu nesouhlasí s přístupem ÚS ohledně nedostatku pravomoci se vyhlášeným nouzovým stavem zabývat.⁹¹ Stejně tak Chvojka nepovažuje závěry ÚS ohledně nepřezkoumatelnosti aktu vyhlášení nouzového stavu za uspokojivé. Dle jeho názoru ÚS měl konstatovat svoji pravomoc k přezkumu vyhlášení nouzového stavu a následně vymezit mantinely přezkumu, nikoliv odmítnout svou pravomoc s výjimkou zásahu do materiálního jádra ústavy.⁹² Dále uvádí, že dle jeho názoru ÚS pravomoc přezkumu vyhlášení nouzového stavu má, a to jak co do legality procesu vyhlášení nouzového stavu, tak co do podmínek vyhlášení nouzového stavu. Tato pravomoc je ovšem dle jeho názoru do značné míry limitovaná, neboť není oprávněn zkoumat skutkové okolnosti vyhlášení, ale pouze bránit libovůli exekutivy. Chvojka uzavírá, že přístup ÚS není šťastný, neboť jeho judikatura je částečně rozporná, neboť se ÚS odmítá vyjádřit k některým stěžejním otázkám.⁹³

Osobně mám za to, že závěr ÚS o nemožnosti abstraktního přezkumu nouzového stavu je správný. Ostatně tento závěr navazuje na můj názor zaujatý k právní formě vyhlášení nouzového stavu, který jsem prezentoval v předchozí podkapitole.⁹⁴ Ovšem to neznamená, že s výše uvedenou judikaturou ÚS zcela souhlasím. Jsem toho názoru, že judikatura, kterou ÚS v zásadě odmítá svou pravomoc k abstraktnímu přezkumu nouzového stavu, měla být lépe odůvodněná a méně rozporuplná. ÚS měl lépe osvětlit své závěry. V tomto lze zejména ocenit výše popsané odlišné stanovisko soudců Šimíčka, Šimáčkové a Uhlíře,⁹⁵ které, jak jsem již jednou uvedl, odpovídá na mnoho otázek, které s nouzovým stavem nastaly. Mimo jiné např. na možnou soudní ochranu v případě zásahu do subjektivních práv jednotlivců v důsledku

⁹⁰ HUSSEINI, Faisal. Nouzový stav v době koronaviru – vládní a ministerská opatření. *Soudní rozhledy*, 2020, roč. 26, č. 6, s. 190.

⁹¹ KOVALČÍK, Michal. Role Ústavního soudu za pandemie v nouzovém stavu: aktivní hráč, nebo pasivní přihlížející? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2021, roč. 29, č. 3, s. 664.

⁹² K zásahu nouzového stavu do materiálního jádra ústavy viz následující podkapitola.

⁹³ CHVOJKA, Šimon. Role Ústavního soudu v koronakrizi. *Jurisprudence*, 2021, roč. 10, č. 2, s. 14-17.

⁹⁴ Viz podkapitola této práce 1.3.

⁹⁵ Srov. Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2.

nouzového stavu a na pravomoc soudů se takovým zásahem zabývat,⁹⁶ ale o tomto podrobněji až v následujících podkapitolách.

2.1.1. Materiální jádro ústavy, právní stát, mezinárodní závazky a vyhlášení nouzového stavu

Jak jsem již uvedl výše, i přes odmítavý postoj ÚS zabývat se aktem vyhlášení nouzového stavu z důvodu nedostatku pravomoci, absence soudní kontroly v tomto případě není absolutní. ÚS konstatoval, že vyhlášení nouzového stavu by byl pravomocný posoudit co do legality vyhlášení, ústavněprávních účinků a následné zákonnosti a ústavnosti navazujících opatření za předpokladů, že by se jednalo zpravidla o návrh politické menšiny, a akt vyhlášení nouzového stavu by byl v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenal by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu.⁹⁷ Tento výrok byl částečně kritizován, a to zejména ve spojení se závěrem, kdy jedním dechem ÚS svoji pravomoc se zabývat nouzovým stavem odmítá a druhým říká, že když bude nejhůře tak pravomoc k zásahu najde. Takový postup například kritizovala Tomková.⁹⁸ Na druhou stranu podobný závěr lze najít i v předchozí judikatuře ÚS.⁹⁹ Z tohoto závěru ÚS, který se jeví jako správný, ohledně své pravomoci zabývat se aktem vyhlášení nouzového stavu v případě narušení materiálního jádra ústavy, vyvstávají dvě základní otázky:

- Jak by ÚS dovedl svou pravomoc se zabývat aktem vyhlášení nouzového stavu, když ji svým usnesením odmítl?¹⁰⁰
- Co je v případě vyhlášení nouzového stavu pro ÚS zásahem do materiálního jádra ústavy?

K první otázce, by dle názoru většiny mohl Ústavní soud ČR v usnesení Pl. ÚS 8/20 vyhlášení nouzového stavu zrušit, došlo-li by k rozporu vyhlášení nouzového stavu a základních principů demokratického právního státu, pokud by šlo o změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu. Jak to ale chce většina učinit? Většina vyslovila, že ÚS je k přezkumu nepříslušný a zrušit takový akt z logiky věci může pouze orgán, který pravomocí se takovým aktem zabývat disponuje.¹⁰¹ Touto problematikou se logicky zabývá ve

⁹⁶ Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimička a Davida Uhlíře k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 3-4.

⁹⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 27.

⁹⁸ Odlišné stanovisko Milady Tomkové k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 9.

⁹⁹ Srov. usnesení Pl. ÚS 4/13 ze dne 5. 3. 2013.

¹⁰⁰ Srov. usnesení Pl. ÚS 8/20-2.

¹⁰¹ Odlišné stanovisko Milady Tomkové k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 9.

svém odlišném stanovisku Milada Tomkova. Způsobů, jak si na tuto otázku odpovědět, můžeme nalézt hned několik. Hned první z nich a také nejjednodušší odpověď je, že bude muset překonat svůj dosavadní konstantní právní názor a svoji pravomoc k přezkumu aktu vyhlášení nouzového stavu dovést. Právní názor ÚS o aktu vyhlášení nouzového jako o aktu aplikaci ústavního práva, který sice má normativně-právní dopad, avšak postrádá opakovatelné pravidlo chování, jež se řadí mezi akty převážně politické, do kterých nemá ÚS pravomoc v zásadě zasahovat, byl ve většině případů vysloven v usneseních pléna ÚS.¹⁰² Tento právní názor vyslovený v řadě usnesení ÚS sice není právně závazný pro další rozhodování ÚS, neboť dle odst. 2 čl. 89 Ústavy je pouze vykonatelné rozhodnutí závazné pro všechny orgány včetně soudu, avšak nelze opomenout velký nezanedbatelný inspirativní význam těchto usnesení.¹⁰³ V neposlední řadě nelze opomenout nálezy Pl. ÚS. 106/20 ze dne 9. 2. 2021, kde ÚS mimo jiné zopakoval svůj právní názor na vyhlášení nouzového stavu z usnesení Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020.¹⁰⁴ Ačkoli tento nálezy se zabýval primárně problematikou dílčích opatření vyhlášených na základě nouzového stavu, lze mít za to, že samotné vyjádření ohledně samotného aktu vyhlášení nouzového stavu je možné považovat za *ratio decidendi* tohoto nálezu. Vzhledem k tomu, že sám ÚS dovozuje závaznost nosných důvodů nálezů, jsou všeobecně závazné i pro samotný ÚS.¹⁰⁵ Z tohoto důvodu by ÚS, pokud by sdílel tento názor, musel v případě, kdy by považoval za nutné zasáhnout proti aktu vyhlášení nouzového stavu, změnit svůj právní názor dle § 13 zákona o ÚS a rozhodnout kvalifikovanou většinou.¹⁰⁶

Druhou z možností, jak by se ÚS v budoucnu s obhájením své pravomoci při narušení materiálního jádra ústavy vypořádal je možnost, že by navázal na nálezy Pl. ÚS 27/09, kdy ÚS s odkazem na čl. 9 odst. 2 dovedl svou pravomoc se věcí zabývat.¹⁰⁷ Ostatně na možnost tohoto postupu poukazuje i Radovan Suchánek ve svém odlišném stanovisku.¹⁰⁸ Možnou budoucí konformitu takového řešení lze vyvodit ve spojení čl. 9 odst. 2 Ústavy a čl. 83 Ústavy, kdy dle tohoto článku je ÚS ochráncem ústavnosti, avšak pod tímto pojmem nelze spatřovat pouze samotný text ústavních zákonů, ale také hodnoty, principy, na kterých Ústava stojí a právní stát.¹⁰⁹ Z čehož lze ve zvláštních situacích dovést možnost chránit Ústavu a vytváření stavu

¹⁰² Srov. např. usnesení Pl. ÚS 8/20-2, usnesení Pl. ÚS 11/20-2, usnesení Pl. ÚS 105/20-2 či Pl. ÚS 12/21.

¹⁰³ SLÁDEČEK. In: SLÁDEČEK a kol.: *Ústava České republiky...*, s. 1025 (čl. 89).

¹⁰⁴ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, bod 50.

¹⁰⁵ LANGÁŠEK. In: RYCHETSKÝ a kol.: *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bez...*, s. 940-941 (čl. 89).

¹⁰⁶ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, § 13.

¹⁰⁷ Srov. nálezy ze dne 10. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

¹⁰⁸ Odlišné stanovisko Radovana Suchánka k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 5.

¹⁰⁹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. In: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky*. Praha: Linde, 2010, s. 161, bod 33 (čl. 9).

ústavnosti, nikoliv dle čl. 87 odst. 1 a odst. 2 Ústavy, ale přímo dle čl. 83 Ústavy, neboť cílem ochrany ústavnosti je, aby principy demokratického právního státu nezůstaly bez ochrany.¹¹⁰ Ostatně možnost takového postupu uvádí také Horák, Dienstbier a Derka, kteří uvádějí využití analogie čl. 87 a čl. 83 Ústavy jako možnost iniciace přezkumu vyhlášení nouzového stavu v případě narušení čl. 9 odst. 2 Ústavy.¹¹¹ S tímto postupem si jako autor této práce dovoluji souhlasit a jsem toho názoru, že v případě rozhodnutí ÚS zasáhnout do aktu vyhlášení nouzového stavu z důvodu narušení materiálního jádra ústavy bude ÚS postupovat právě takto, pokud nedojde ke změně právní úpravy a vtělení této pravomoci přímo do Ústavy.

Pro doplnění ještě uvádím další způsob výkladu, jak dovodit pravomoc ÚS v případě narušení materiálního jádra ústavy. Na tuto problematiku lze nahlížet tak, že ÚS svou pravomoc v judikatuře k přezkumu nouzového stavu vlastně dovodil. A to v rozsahu přezkumu materiálního jádra ústavy a základních principů demokratického právního státu, neboť z příslušné judikatury, ve které ÚS o své pravomoci posuzovat nouzový stav rozhodoval ať už o „klasické“ protiústavnosti, nebo porušení materiálního jádra ústavy plyne, že tuto skutečnost musel fakticky věcně přezkoumat, jinak by nedošel k závěru, že neodporuje materiálnímu jádru ústavy.¹¹² V tomto však souhlasím s Tomkovou, že se ÚS svým usnesením Pl. ÚS 8/20 vzdal pravomoci přezkumu samotného nouzového stavu bez dalšího.¹¹³ Přičemž případný zásah proti porušení čl. 9 odst. 2 Ústavy bude muset ÚS vyargumentovat druhým navrhovaným postupem uvedeným výše, neboť pravomoc si nemohl ÚS ponechat už jen z podstaty logiky, když odmítl, že by vyhlášení nouzového stavu mělo formu právního předpisu.¹¹⁴

K druhé otázce, co znamená porušení materiálního jádra ústavy vyhlášením nouzového stavu ve smyslu judikatury ÚS, ÚS uvádí, že okolnosti, za kterých lze uvažovat o přezkumu samotného nouzového stavu a jeho zamýšlených ústavněprávních účinků, jsou narušení čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 9 odst. 2 Ústavy, případně čl. 10 a čl. 10a Ústavy.¹¹⁵ Není v rozsahových možnostech této práce se zabírat detailně každým z těchto článků, neboť i obsah pouhého jednoho z těchto článků Ústavy by vystačil na celou samostatnou práci. Přesto považuji za nutné nastínit alespoň základní obsah těchto článků.

¹¹⁰ FILIP. In: BAHÝLOVÁ a kol.: *Ústava České rep...*, s. 1033, bod 37 (čl. 83).

¹¹¹ HORÁK, DIENSTBIER, DERKA: *Právní úprava mimořádného vládnutí...*, s. 449.

¹¹² CHVOJKA: *Role Ústavního soudu...*, s. 15-16.

¹¹³ Odlišné stanovisko Milady Tomkové k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 9.

¹¹⁴ Srov. Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 25.

¹¹⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 27.

Čl. 1 odst. 1 Ústavy definuje Českou republiku jako svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.¹¹⁶ Jinými slovy tento článek Ústavy potvrzuje, že Česká republika je suverénní stát, který je nezávislý na jakékoli jiné moci a je unitární. Dále říká, že Česká republika je demokratickým právním státem, což má zejména zdůraznit vázanost České republiky (i jejích orgánů) právním řádem, který vzniká demokratickým způsobem, respektuje společensky uznávané hodnoty a reguluje státní činnost, zejména tu správní.¹¹⁷ ÚS např. ke znakům právního státu řadí důvěru v právo a právní jistotu, neboť dle jeho názoru se každý musí smět spolehnout na to, že mu stát poskytne efektivní ochranu k realizaci jeho práv v případě, že bude na svém právu krácen.¹¹⁸ Nelze opomenout, že pojem právní stát je nutné vykládat ve svém materiálním smyslu, nikoliv pouze ve formálním. Jinými slovy nelze jenom stroze dodržovat pozitivní právo, ale je nutné také zkoumat jeho obsah.¹¹⁹ Co se týče jednotlivých principů, které ztělesňují pojem právní stát, je zřejmé, že neexistuje ryze objektivizovaný taxativní výčet takovýchto principů a hodnot, ale přesto se doktrína shodně minimálně například na následujících principech:

- vázanost moci zákonodárné ústavním pořádkem a moci výkonné a soudní ústavním pořádkem a zákony;
- státní moc lze uplatňovat v mezích, případech a způsobem stanovených zákonem;
- dělba veřejné moci;
- zákaz libovůle zásahů veřejné moci;
- přiměřenost působení práva a zásahů orgánů veřejné moci;
- princip právní jistoty a předvídatelnosti práva.¹²⁰

Čl. 9 odst. 2 Ústavy stanoví, že „*změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná.*“¹²¹ Ale co to vlastně znamená? Podobná ustanovení bývají nazývána jako klauzule nezměnitelnosti. Jde tedy o to, že v zásadě veškeré ústavní zvyky, normy a hodnoty by si měly být právní silou rovny, ale některé si jsou díky tomuto paragrafu rovnější a jejich legální změna je nemožná. Samozřejmě neexistuje v právní teorii či judikatuře jakýkoliv jednoznačný uzavřený výčet, co do nezměnitelného jádra ústavy patří. Většinový názor např. pod materiální jádro ústavy řadí princip svrchovanosti lidu, dělby moci, vlády

¹¹⁶ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších, čl. 1 odst. 1.

¹¹⁷ MIKULE, SUCHÁNEK. In: SLÁDEČEK a kol.: *Ústava České republiky...*, s. 13-14 (čl. 1).

¹¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 1997, sp. zn. IV. ÚS 34/97, s. 6.

¹¹⁹ ŠIMÍČEK. In: BAHÝLOVÁ a kol.: *Ústava České rep...*, s. 27, bod 7 (čl. 1).

¹²⁰ Tamtéž, s. 28.

¹²¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších, čl. 9 odst. 2.

práva, ochranu lidských práv.¹²² Je však zřejmé, že k otázce, co vše je obsahem materiálního jádra ústavy, je nutné přistupovat restriktivně, neboť opačný přístup by mohl vést k dehonestaci účelu a smyslu tohoto článku Ústavy.¹²³ Navíc by se jednalo o potlačení politické vůle lidu a tím narušení dělby moci.

Čl. 10 Ústavy inkorporuje do právního řádu České republiky mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament ČR souhlas. Tyto mezinárodní smlouvy mají přednost před zněním zákona.¹²⁴ K tomu, aby se takováto smlouva stala součástí našeho právního řádu, je nutné splnit 3 podmínky. První z těchto podmínek je, aby k její ratifikaci daly souhlas obě komory Parlamentu ČR. Druhou podmínkou je, že tato smlouva musí být pro Českou republiku závazná. K posouzení této závaznosti se zpravidla užije Vídeňská úmluva o smluvním právu. Poslední podmínkou je, aby byla mezinárodní smlouva řádně vyhlášena. To se zpravidla děje vyhlášením ve Sbírce mezinárodních smluv.¹²⁵

Co se týká čl. 10a Ústavy k tomu lze uvést, že se jedná o základ tzv. euronovely Ústavy. Tento článek tvoří dva odstavce a stanoví, že některé pravomoci orgánů ČR lze přenést mezinárodní smlouvou na mezinárodní organizaci či instituci. K ratifikaci takové mezinárodní smlouvy je třeba souhlasu parlamentu ČR, nebo případně souhlasu v referendu. Je však nutné zdůraznit, že přenos těchto pravomocí má své limity, a to zejména ústavní pořádek, a hlavně jeho materiální jádro. Díky tomuto článku a vstupu České republiky do EU došlo k zásadní změně českého právního řádu, neboť ČR převzala do svého právního řádu velké množství evropského práva.¹²⁶

Vzhledem k tomu, že předchozí dva odstavce byly věnovány provázanosti českého právního řádu a mezinárodního práva, včetně evropského, považuji za vhodné pro doplnění zmínit usnesení Evropského parlamentu ze dne 13. listopadu 2020, ve kterém Evropský parlament vyzval členské státy EU, aby zajistily, že vyhlášení, prodloužení a mimořádné pravomoci s nouzovým stavem spojené budou podléhat dostatečné soudní a parlamentní kontrole.¹²⁷ Tato výzva vychází mimo jiné z doporučení benátské komise, ve kterém benátská komise dochází k závěru, že legislativní kontrola nemusí být vždy dostatečná, proto je třeba

¹²² RYCHETSKÝ. In: RYCHETSKÝ a kol.: *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bez...*, s. 93-108, bod 6-13 (čl. 9).

¹²³ ŠIMÍČEK. In: BAHÝLOVÁ a kol.: *Ústava České rep...*, s. 158, bod 21 (čl. 9).

¹²⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších, čl. 10.

¹²⁵ MIKULE, SUCHÁNEK. In: SLÁDEČEK a kol.: *Ústava České republiky...*, s. 121-130, bod 5-7 (čl. 10).

¹²⁶ MLSNA. In: RYCHETSKÝ a kol.: *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bez...*, s. 132-155, bod 2-6 (čl. 10a).

¹²⁷ Usnesení Evropského parlamentu (2020/2790(RSP)) ze dne 13. 11. 2020 o dopadu opatření přijatých v souvislosti s onemocněním COVID-19 na demokracii, právní stát a základní práva. Úř. věst. C 415/36, 13. 10. 2021, s. 10 a násl.

zajistit účinné prostředky soudní kontroly a soudní kontrole by měla podléhat např. zákonost vyhlášení nouzového stavu.¹²⁸ Tato kontrola může být omezena na kontrolu procesních aspektů nouzového stavu, ovšem soudní kontrola jednotlivých opatření vycházejících z nouzového stavu musí být zachována.¹²⁹

V předešlých odstavcích jsem nastínil alespoň základní přehled ústavních hodnot, jež mohou podléhat ochraně ÚS v případě, že budou nějakým způsobem narušeny nouzovým stavem. Ovšem stále zůstává otázkou, o jaký konkrétní zásah by se mohlo jednat, aby šlo o narušení výše popsaných článků Ústavy. Horák, Dienstbier a Derka uvádějí jako ústavně nekonformní situaci, kdy by došlo k vyhlášení nouzového stavu k tomu neoprávněným subjektem, případně kdy by nouzový stav nebyl řádně vyhlášen. Tyto případy by dle jejich názoru přímo vyvolávaly nicotnost takového stavu.¹³⁰ S takovým závěrem lze souhlasit a lze doplnit, že o další případy nicotnosti by se jednalo opravdu v nejextrémnějších případech.¹³¹ Další porušení ústavního pořádku lze spatřovat v případě zrušení nouzového stavu PS, avšak toto zrušení bude mít odloženou účinnost například o několik týdnů. Takové jednání PS a vlády lze také pokládat za porušování ústavních zákonů, neboť s takovým jednáním ústavní Zákon o bezpečnosti nikterak nepočítá a je tím narušována esenciální kompetence vlády.¹³² S tímto se dá souhlasit, ovšem jsem toho názoru, že takovéto jednání není jednání narušující ústavní pořádek takovou měrou, která by přiměla ÚS se proti takovému postupu v budoucnu vymezit. Za hrubé porušení Ústavy Dienstbier, Derka a Horák považují situaci, kdy dojde k neprodloužení nouzového stavu PS, případně k jeho zrušení PS, ale vláda obratem vyhlásí nový nouzový stav ze stejných faktických důvodů, neboť jde o zřejmé obcházení hlavního kontrolního mechanismu, který ústavní zákon pro nouzový stav předvídá.¹³³ Na druhou stranu Zákon o bezpečnosti republiky takový postup výslovně nezakazuje, a proto je otázkou, zda lze v takovém případě mluvit o narušení materiálního jádra ústavy, nebo jen o porušení ústavního pořádku.¹³⁴ Jako další situaci, která nebude v souladu s ústavními zákony, si lze představit vyhlášení nouzového stavu premiérem republiky dle čl. 5 odst. 3 Zákona o bezpečnosti

¹²⁸ Compilation of Venice Commission (CDL-PL (2020)003). *Opinions and reports on state of emergency*, s. 18-19, bod 253 [online]. Štrasburk: Venice Commission, 2020. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)003-e).

¹²⁹ Report of Venice Commission (CDL-PL (2020)005rev) *Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency reflections*, s. 18-19, bod 85-91 [online]. Štrasburk: Venice Commission, 2020. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

¹³⁰ HORÁK, DIENSTBIER, DERKA: *Právní úprava mimořádného vládnutí...*, s. 443.

¹³¹ Lze si například představit usnesení vlády, které není právní jednání z důvodu působení vis absoluta.

¹³² HORÁK, DIENSTBIER, DERKA: *Právní úprava mimořádného vládnutí...*, s. 443.

¹³³ Tamtéž, s. 444.

¹³⁴ K přístupu ÚS k této situaci více v následující podkapitole.

v případě, kdy by nedošlo k schválení či zrušení nouzového stavu vládou. Lze si také představit extrémní případy protiústavního jednání, kdy by v případě většinové kontroly PS jednou politickou silou udržoval nouzový stav bez reálného materiálního základu, avšak to jsou prozatím představy čistě teoretické. Ohledně porušování ústavních zákonů v souvislosti se samotným nouzovým stavem lze tedy uzavřít, že můžeme rozlišovat jednání, které vede k nicotnosti nouzového stavu. Poté jednání zásadně porušující ústavní pořádek, které by naplňovalo představy ÚS o ochraně materiálního jádra ústavy a takové porušení ústavních zákonů, které nezasahuje do jádra ústavy.

2.1.2. Kontroverzní vyhlášení nouzového stavu ze dne 14. 2. 2021 a následující události

Prozatím nejkontroverznější období ohledně pravomocí vlády vyhlásit nouzový stav přinesl v České republice únor roku 2021. V České republice v té době platil nouzový stav původně účinný od 5. 10. 2020,¹³⁵ který byl se souhlasem PS stále prodlužován. Avšak 8. 2. 2020, když se vláda usnesla na další žádosti o prodloužení nouzového stavu, PS nepřijala její žádost o prodloužení nouzového stavu a nouzový stav měl tedy skončit k 14. 2. 2021. Vláda České republiky se ale odmítla s tímto nesouhlasem PS smířit a rozhodla se na základě zinscenované žádosti hejtmanů vyhlásit nový nouzový stav, přičemž právě žádosti hejtmanů o vyhlášení nouzového stavu chtěla takovýto postup legitimizovat.¹³⁶ Lze si klást otázku, zda právě žádost hejtmanů o vyhlášení nouzového stavu nečiní takový postup vlády legálním.¹³⁷ Závěr je však takový, že nikoliv, neboť Krizový zákon upravující žádost hejtmanů o vyhlášení nouzového stavu nikterak nenarušuje kontrolní mechanismy dané Zákonem o bezpečnosti republiky, který upravuje vztah odpovědnosti vlády za vyhlášení nouzového stavu PS. Z toho vyplývá, že vláda může hejtmanům vyhovět za předpokladů, že zde není překážka vyplývající ze vztahu vlády a PS, kde je to právě PS, která může pravomoci vlády ohledně vyhlášení nouzového stavu korigovat. Vzhledem ke skutečnosti, že PS prokazatelně projevila nevělu k dalšímu prodloužení nouzového stavu dle čl. 6 odst. 2 Zákona o bezpečnosti,¹³⁸ je zřejmé, že vláda k vyhlášení nového nouzového stavu na základě žádosti hejtmanů nebyla oprávněna.¹³⁹ Nicméně vláda i tak přesto učinila dne 14. 2. 2021.¹⁴⁰ Dle Kysely vzhledem k tomu, že se jednalo o zjevné obejití PS, lze říci, že se vlastně jednalo o kontinuální pokračování předchozího

¹³⁵ Srov. usnesení vlády č. 957/2020 Sb., ze dne 30. 9. 2020.

¹³⁶ KYSELA, Jan. Procedurální otazníky nad nouzovým stavem. *Zpravodaj Jednoty českých právníků*, 2021, roč. 5, č. 2, s. 20-21.

¹³⁷ Srov. zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů, § 3 odst. 5.

¹³⁸ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovna nesouhlasí s prodloužením nouzového stavu* [online]. psp.cz, 11. 2. 2021 [cit. 13. 10. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/cms.sqw?z=14536>.

¹³⁹ KYSELA: *Procedurální otazníky...*, s. 23.

¹⁴⁰ Srov. Usnesení vlády č. 59/2021 Sb., ze dne 14. 2. 2021.

nouzového stavu, a to minimálně z materiálního hlediska. V takovémto jednání lze spatřovat protiústavnost, neboť odepírá PS ústavně zaručené právo korigovat nouzový stav, a ústavní legitimizací takového chování by se mohla roztočit spirála, kdy PS nouzový stav ruší a vláda vyhláší a stále dokola. Dále takovýmto jednáním vlády dochází k narušení principu dělby moci, neboť PS jako hlavní orgán kontroly vlády, při vyhlášení nouzového stavu nesmí ztratit fakticky toto své právo. Nouzový stav dopadá na základní práva a svobody a zbavením PS její faktické kontroly nad nouzovým stavem dochází k ohrožení materiálního jádra ústavy.¹⁴¹

Po tomto kroku vlády PS vyhlášený nouzový stav zrušila, a to ke dni účinnosti Pandemického zákona.¹⁴² Dále Kysela dovozuje, že samotné zrušení protiústavně vyhlášeného nouzového stavu PS nemůže tento akt vlády konvalidovat, neboť zrušení tohoto nouzového stavu lze brát jen jako jediný potvrzený akt ochrany proti libovůli vlády. Dosud totiž nebylo zřejmé, zda při takovémto jednání vlády ÚS dovede svoji pravomoc k přezkumu.¹⁴³

Je nutné připomenout, že proti kontroverznímu kroku vlády vyhlásit chronologicky navazující nouzový stav po odmítnutí prodloužení stávajícího nouzového stavu PS, se na vládu vnesla velká vlna kritiky, a to jak od veřejnosti, tak z odborných kruhů. Kromě výše popsaných myšlenek profesora Kysely stojí za zmínku například stanovisko ČAK, kde mimo jiné zaznělo, že vyhlášením „nového“ nouzového stavu dochází k ignorování kontrolního mechanismu, který náleží PS, a takovéto jednání obchází smysl a účel zákona, čímž je ignorována podstata parlamentní demokracie.¹⁴⁴ Podobný názor zastává dále například Wintr, dle něhož vyhlášení nového nouzového stavu po nesouhlasu PS s prodloužením nouzového stavu je protiústavní ve chvíli, kdy vláda vyhlásila nový nouzový stav opět pro celé území ČR bez odůvodnění nových skutečností, které by takový postup legitimizovaly.¹⁴⁵

Na druhou stranu existují autoři, kteří opětovné vyhlášení nouzového stavu po nesouhlasu PS s prodloužením nouzového stavu obhajují. Např. dle Grince je třeba si klást otázku: proč tak vláda učinila? Pokud bychom došli k závěru, že prodloužení nouzového stavu bylo činěno ze strany vlády s úmyslem uzurpace moci ve státě a narušení dělby moci, jednalo by se nepochybně o protiústavní akt. Jenže tento cíl jednání vlády zjevně nesledovalo.

¹⁴¹ KYSELA: *Procedurální otázky...*, s. 22-23.

¹⁴² Usnesení Poslanecké sněmovny České republiky č. 84/2021 Sb., ze dne 18. 2. 2021 o zrušení nouzového stavu.

¹⁴³ KYSELA: *Procedurální otázky...*, s. 25.

¹⁴⁴ PŘEDSTAVENSTVO ČAK. *ČAK k vyhlášení nouzového stavu usnesením vlády ze dne 14. 2. 2021* [online]. advokatnidenik.cz, 15. 2. 2021 [cit. 17. 10. 2022]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/02/15/cak-k-vyhlaseni-nouzoveho-stavu-usnesenim-vlady-ze-dne-14-2-2021/>.

¹⁴⁵ WINTR, Jan. *Konec nouzového stavu – co bude dál?* [rozhovor na ČT 24 - online]. ceskatelevize.cz, 14. 2. 2021 [cit. 18. 10. 2022], čas 9:40 - 9:52. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/1044128766-studio-6-vikend/221411010120214/>.

Hmotněprávní důvody pro trvání nouzového stavu existovaly, a tudíž je vhodné se ptát, zda měla vláda jinou možnost, jak bojovat s pandemií COVID-19, když Pandemický zákon ke dni 14. 2. 2021 ještě nebyl přijat. Proto lze mít pochybnosti o protiústavnosti jednání vlády.¹⁴⁶ S tímto názorem nelze však dobře souhlasit, neboť vláda nemůže obcházet hlavní kontrolní orgán, kterým je PS. Dále se naskýtá otázka, zda vláda mohla účinně řešit koronavirovou situaci i bez nouzového stavu, či zda byly dány hmotněprávní podmínky pro jeho vyhlášení. Tato otázka není otázkou právní, ale otázkou epidemiologickou a otázkou krizového řízení, tudíž autor legitimizuje postup vlády na základě spekulace. Na druhou stranu protiústavní jednání vlády neznamena automaticky jednání, jež porušuje principy demokratického právního státu. Proto je otázkou, zda z tohoto jednání lze vyvozovat pravomoc ÚS k zásahu.¹⁴⁷

Pro úplnost je vhodné doplnit, že den poté, co došlo ke zrušení tohoto nouzového stavu PS ke dni 27. 2. 2021, vláda vyhlásila další nouzový stav.¹⁴⁸ Tomuto aktu vlády ale předcházelo usnesení PS, ve kterém PS podpořila vládu k vyhlášení dalšího nouzového stavu, neboť faktická situace v zemi ohledně vývoje pandemie COVID-19 se změnila natolik, že bylo považováno za ústavně konformní vyhlásit nový nouzový stav na základě nových okolností, neboť PS nouzový stav zrušila s odloženou dobou účinnosti, kdy právě v této době došlo ke změně epidemiologické situace.¹⁴⁹

2.1.3. Usnesení Pl. ÚS 12/21 ze dne 16. 3. 2021

Vzhledem k výše popsaným okolnostem z února roku 2021 nepřekvapí, že proti postupu vlády z 14. 2. 2021 podala skupina 35 senátorů (dále jen „navrhovatelka“) návrh na zrušení usnesení vlády č. 125/2021 ze dne 14. 2. 2021 o vyhlášení nouzového stavu pro území celé ČR z důvodu pandemie COVID-19, a to na základě § 64 odst. 2 písm. b) zákona o ÚS.¹⁵⁰ Navrhovatelka vyvozovala přezkoumatelnost vyhlášení nouzového stavu před ÚS z jednání vlády, které se dle jejího názoru přiči principům demokratického právního státu a systému brzd a protivah. Akceptovala názory ÚS vyslovené v usnesení Pl. ÚS 8/20, avšak v tomto případě požadovala přezkum formálního postupu přijetí nouzového stavu. Dále stěžovatelka argumentovala, že svým jednáním vláda obešla PS a tím vyprázdnila kontrolní pravomoc PS a

¹⁴⁶ GRINC, Jan. *Opakované vyhlášení nouzového stavu a změna skutečností* [online]. pravokrizi.net, 25. 3. 2021 [cit. 19. 10. 2022]. dostupné z: <https://pravoakrizi.net/opakovane-vyhlasovani-nouzoveho-stavu-a-zmena-skutecnosti/>.

¹⁴⁷ Blíže viz následující podkapitola.

¹⁴⁸ Usnesení vlády České republiky č. 96/2021 Sb., ze dne 26. 2. 2021, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru/označovaný jako SARS CoV-2/na území České republiky na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 27. února. 2021, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁹ KYSELA: *Procedurální otázky...*, s. 27.

¹⁵⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 12/21, bod 1.

narušila systém dělby moci. Navrhovatelka měla za to, že vláda vyhlášením nového nouzového stavu fakticky pouze prodloužila stávající nouzový stav, a tím došlo k porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy. Navrhovatelka měla za to, že usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu je společně s opatřeními na základě tohoto nouzového stavu přijatými, způsobilé k přezkumu před ÚS.¹⁵¹

ÚS návrh stěžovatelky odmítl jako návrh, k jehož přezkumu není příslušný. V odůvodnění usnesení převážně zopakoval závěry vyslovené již v usnesení Pl. ÚS 8/20, když uvedl, že:

- přezkoumatelnost rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu nepředpokládá ani ústavní pořádek, ani Zákon o ÚS;
- vyhlášením nouzového stavu činí vláda svoji ústavní pravomoc;
- vyhlášení nouzového stavu není závazné pro FO či PO a nemění ani neukládá konkrétní práva a povinnosti, neboť vynutitelná pravidla chování obsahují až konkrétní opatření;
- nejedná se tedy o jiný právní předpis dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy;
- ÚS nemůže přezkoumat právní akty, které nejsou právním předpisem ani z hlediska formy, obsahu či funkce;
- vyhlášení nouzového stavu nemá právně-normativní obsah a neobsahuje opakovatelné pravidlo chování, je ad hoc rozhodnutím a neplní funkci právního předpisu;
- ÚS nemá pravomoc nouzový stav přezkoumat, neboť jde o primárně akt vládnutí.¹⁵²

K argumentaci navrhovatelky ohledně ústavnosti přijetí nouzového stavu ÚS uvedl, že nedisponuje pravomocí k přezkumu přijetí nouzového stavu, a to na základě výše popsaných argumentů. Dále ÚS uvedl, že současný postup vlády nenaplnil podmínky v tom smyslu, že by akt vyhlášení nouzového stavu byl v rozporu se základními principy demokratického právního státu, či by znamenal změnu materiálního jádra ústavy, a tím by šlo uvažovat o pravomoci ÚS zasáhnout. ÚS uzavřel, že je na PS, aby posoudila ústavně-právní rozměr kroků vlády a připomněl, že PS tak již učinila, když zrušila předmětný nouzový stav.^{153 154}

Nejzajímavější, a zároveň nejkontroverznější se na celém tomto usnesení jeví bod 22., kdy ÚS jako obiter dictum uvedl, že Zákon o bezpečnosti kogentně stanoví, že vláda může vyhlásit nouzový stav maximálně na 30 dnů. Nouzový stav na delší dobu je možný pouze se

¹⁵¹ Tamtéž, bod 5-8.

¹⁵² Tamtéž, bod 13-18.

¹⁵³ Tamtéž, bod 19-20.

¹⁵⁴ Srov. Usnesení Poslanecké sněmovny České republiky č. 84/21 Sb., ze dne 18. 2. 2021, kterým nouzový stav zrušila k 27. 2. 2021.

souhlasem PS. Pokud se výrazně nezmění skutečnosti opravňující vyhlásit nouzový stav, vláda nemůže po nesouhlasu s prodloužením nouzového stavu PS vyhlásit nový nouzový stav. K žádosti hejtmanů o vyhlášení nouzového stavu uvedl, že tou vlada není vázána, a žádosti musí předcházet vyhlášení stavu nouze od hejtmanů.¹⁵⁵

Proti tomuto usnesení se ohradili někteří ústavní soudci. Milada Tomková odkázala na své odlišné stanovisko k usnesení Pl. ÚS 8/20, kde zastávala názor, že je vyhlášení nouzového stavu právním předpisem,¹⁵⁶ a dále kritizovala bod 22. předmětného usnesení, neboť jí vadil přístup ÚS, kdy na jednu stranu ÚS odmítá svou příslušnost a na druhou stranu jako obiter dictum vysloví neústavnost jednání vlády a to ještě pouze stroze bez hlubší argumentace.¹⁵⁷

Další kritika na bod 22. odůvodnění se snesla od soudců Fenyka, Fialy a Suchánka, kteří ve svém společném disentu uvedli, že mají za to, že bod 22. neměl být vůbec součástí odůvodnění, neboť v něm ÚS řeší meritum věci, ke kterému vyslovil svou nepřislušnost. ÚS měl tedy zachovat zdrženlivost a bod 22. vůbec do odůvodnění neuvádět, neboť k němu nemá procesně žádný prostor a takováto „nezávazná deklarace“ vede pouze k větší zmatečnosti a právní nejistotě.¹⁵⁸

Poslední a vskutku velmi trefné odlišné stanovisko podal soudce Jan Filip, který sice souhlasil s odmítnutím návrhu stěžovatelky, ale stejně jako ostatní disentující soudci nesouhlasí s bodem 22. usnesení, když dle jeho názoru usnesení je zmatečné, neboť většina odmítla pravomoc se meritum věci zabývat, ale ve výsledku řešila meritum věci stroze pod hlavičkou obiter dicti. Z toho vyplývá, že ÚS dává vlastně stěžovatelce za pravdu, ale zároveň říká, že s tím nemůže nic dělat, protože je nepřislušný, což dle Filipa ve výsledku budí více otázek než odpovědí. Ty otázky, pro účel mé práce nejrelevantnější, jsou:

- Kde je vyloženo ono požadované porušení čl. 9 odst. 2 Ústavy a zdůvodněno, že k němu došlo, případně nedošlo, když bod 20. usnesení tvrdí, že nedošlo, ale bod 22. říká, že k protiústavnímu jednání došlo?
- Kde je hranice mezi hodnocením ústavnosti, ke kterému má ÚS pravomoc a mezi politickým rozhodováním?
- Bylo-li již vyřčeno, že postup vlády ve spolupráci s hejtmany byl neústavní, jaké to mělo, či má důsledky?

¹⁵⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 12/21, bod 22.

¹⁵⁶ Srov. podkapitolu 1.3. této práce.

¹⁵⁷ Odlišné stanovisko Milady Tomkové k usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 12/21.

¹⁵⁸ Odlišné stanovisko Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy a Radovana Suchánka k usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 12/21.

Na všechny tyto otázky usnesení ÚS nedává odpověď, nebo nám ji zkomplikovalo, a ÚS tímto rozhodnutím nikterak nepomohl k řešení podobných problému v budoucnu.¹⁵⁹

Jsem toho názoru, že velká většina odborné veřejnosti byla v očekávání, jak se ÚS k situaci z února 2021 postaví, avšak na základě výše uvedeného se usnesení Pl. ÚS 12/21 jeví jako velice nešťastné. Trefně to popsal soudce Jan Filip ve svém odlišném stanovisku uvedeném výše, a to tak, že ÚS v případě, kdy se rozhodl zůstat věrný své judikatuře a odmítnout návrh z důvodu nedostatku pravomoci se nouzovým stavem zabývat, neměl vůbec bod 22. do usnesení zahrnout. Tento postup učinil usnesení zmatečným a vzbudil více otázek, než odpovědí a nepřispěl k právní jistotě. ÚS správně věc odmítl, ale měl se lépe vypořádat v odůvodnění se závěrem, že ÚS nedisponuje pravomocí přezkoumat ústavnost přijetí nouzového stavu. Dále měl lépe odůvodnit, co je pro ÚS hranicí jednání, které porušuje základní principy demokratického právního státu a materiálního jádra ústavy, neboť ÚS jen stroze konstatoval, že návrh v souzené věci uvedené podmínky nenaplnuje.¹⁶⁰

Závěry ÚS v tomto usnesení se tedy jeví jako velice problematické, ale i když bude existovat spousta odlišných názorů, mám za to, že výsledné odmítnutí ÚS se návrhem zabývat bylo správné. Souhlasím s výše uvedenými názory, že uvedený postup vlády se jeví jako velmi ústavně problematický, avšak nelze dovodit rozpor s materiálním jádrem ústavy, neboť Zákon o bezpečnosti republiky v žádném ze svých ustanovení vládě výslovně nezakazuje vyhlásit nový nouzový stav potom, co skončí stav stávající. Dokonce ani neříká, že vláda by nemohla vyhlásit nový nouzový stav potom, co PS nouzový stav zruší. Většinově převládající názor, že se musí změnit okolnosti, aby vláda mohla vyhlásit nový nouzový stav, z díkce zákona přímo také neplyne.¹⁶¹ Možná lze tento postup vyvodit výkladem, ale zákon to přímo neříká. Lze také poukázat na skutečnost, že PS zůstal silný politický nástroj, který nepoužila, a to možnost vyslovit vládě nedůvěru dle čl. 72 Ústavy. Dále je třeba se ptát, jak správně uvedl Grinc, z jakého důvodu PS vládě již neprodloužila nouzový stav. Bylo to z důvodu, že vláda chtěla uzurpovat moc ve státě pomocí nouzového stavu, nebo z důvodů politických?¹⁶² Vzhledem k výše uvedenému a k tomu, že neexistuje důkaz, že by se jednalo o něco jiného než o politický boj, stejně jako se může jednat o politický boj při přijímání zákonů, kdy je zcela běžné, že PS odmítne zákon a poté ho vláda po jistých ústupcích PS předloží znovu a PS ho schválí a jedná se o proces v politice zcela legální, je nutné dojít k závěru, že postup vlády byl nejspíše

¹⁵⁹ Odlišné stanovisko Jana Filipa k usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 12/21.

¹⁶⁰ Srov. odůvodnění usnesení Pl. ÚS 12/21 v bodech 19-20.

¹⁶¹ Srov. aktuální znění: ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶² GRINC: *Opakované vyhlášení nouzového stavu...*, odst. 4.

v rozporu s ústavním pořádkem. Nelze ale dojít k závěru že by se jednalo o postup, který by narušoval materiální jádro ústavy, a tím by se odůvodnil zásah ÚS.

Tuto podkapitolu lze tedy uzavřít tak, že v současné době je abstraktní přezkum nouzového stavu ÚS a jeho zrušení v zásadě vyloučeno, neboť k němu neexistuje zákonné zmocnění. Jediný možný přezkum ÚS je spojen se zásahem do materiálního jádra ústavy. Za zásah do materiálního jádra ústavy nelze považovat vyhlášení nového nouzového stavu vládou po odmítnutí prodloužení stávajícího stavu PS.¹⁶³ Případný přezkum nouzového stavu a jeho rozporu s materiálním jádrem ústavy by probíhal na základě čl. 83 Ústavy jako subsidiárního zmocňovacího ustanovení.¹⁶⁴

2.2. Pravomoc správních soudů k posouzení aktu vyhlášení nouzového stavu

Poté, co jsem se v předchozí podkapitole věnoval pravomocí ÚS zabývat se zákonností vyhlášení nouzového stavu, v této podkapitole se zaměřím na pravomoc správních soudů zabývat se nouzovým stavem. Z § 4 SŘS jasně vyplývá, že soudy ve správním soudnictví mají pravomoc rozhodovat mimo jiné o žalobách proti rozhodnutí vydaných v oblasti veřejné správy správním orgánem, dále o žalobách proti nezákonným zásahům správních orgánů, a také o zrušení OOP pro rozpor se zákonem.¹⁶⁵ Vzhledem k tomu, že v předchozí kapitole jsem vyloučil, že by akt vyhlášení nouzového stavu měl právní formu OOP, či by byl rozhodnutím dle SŘ,¹⁶⁶ nelze dovozovat přímou pravomoc správních soudů posuzovat a rušit přímo samotný akt vyhlášení nouzového stavu na základě pravomoci správních soudů se zabývat žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, či žalobou na zrušení OOP. Avšak nemožnost přezkumu nouzového stavu není ve správním soudnictví absolutní, neboť lze, jak uvedu dále, dovést přezkum nouzového stavu na základě akcesority nouzového stavu a konkrétního opatření z něj vyplývajících.

2.2.1. Rozsudek Městského soudu v Praze 8 A 26/2021-42 ze dne 21. 9. 2021

Dne 21. 9. 2021 vydal MsP rozsudek sp. zn. 8 A 26/2021-42, jež byl publikován ve sbírce rozhodnutí NSS pod č. 4282/2022 Sb. Toto rozhodnutí říká, že správní soudy mohou na základě čl. 95 odst. 1 Ústavy posoudit v době nouzového stavu zákonnost a ústavnost samotného vyhlášení nouzového stavu v souvislosti s posouzením zákonnosti a ústavnosti vládou vydaného krizového opatření, které je právním předpisem sui generis, z důvodu, že

¹⁶³ Viz podkapitoly 2.1.1., 2.1.2 a 2.1.3 této práce.

¹⁶⁴ Viz podkapitola 2.1 2 této práce.

¹⁶⁵ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, § 4.

¹⁶⁶ Viz podkapitola 1.3. této práce.

samotný nouzový stav je skutečnost, která zakládá pravomoc vlády k vydání takových krizových opatření. Správní soud může přezkoumat formální vyhlášení nouzového stavu, ale také dodržení základních materiálních a procedurálních postupů, které stanoví Zákon o bezpečnosti republiky. Musí při tom postupovat zdrženlivě, s ohledem na politickou pravomoc vlády a PS rozhodovat o nouzovém stavu, kdy hlavním orgánem kontroly má být PS. Správní soudy se omezí na eliminaci závažných procedurálních a materiálních podmínek, či zneužití institutu nouzového stavu.¹⁶⁷

K podobnému závěru došel již Městský soud v Praze ve věci sp. zn. 17 A 126/2020–88, avšak to bylo NSS zrušeno.¹⁶⁸ K výše uvedeným závěrům Městský soud v Praze došel na základě řízení, ve kterém se žalobce domáhal prohlášení nezákonnosti postupu Policie ČR, kdy mu dne 7. 3. 2021 příslušníky Policie ČR nebyl umožněn přístup na demonstraci, a to na základě krizového opatření vydaného formou usnesení vlády č. 198 ze dne 26. 2. 2021, č. 98/2021 Sb., kterým vláda zakázala volný pohyb osob na území ČR s výjimkami, kterou mimo jiné bylo právo pokojně demonstrovat a shromažďovat se dle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím. Na takovém shromáždění mohlo být přítomno maximálně 100 osob. Žalobce nerozporoval samotné omezující opatření, ale měl za to, že krizové opatření bylo vydáno na základě nezákonného nouzového stavu, jež byl přijat usnesením vlády č. 196 ze dne 26. 2. 2021, kterým vláda vyhlásila nouzový stav pro celé území České republiky. Žalobce spatřoval nezákonnost postupu vlády v tom, že vláda dne 14. 2. 2021 usnesením č. 125, č. 59/2021 Sb., vyhlásila nouzový stav,¹⁶⁹ který následně PS zrušila ke dni 27. 2. 2021, avšak vláda vzhledem k nepříznivé epidemiologické situaci a předchozímu souhlasu PS vyhlásila hned navazující nový nouzový stav.¹⁷⁰ Žalobce měl za to, že právě takto přijatý nouzový stav byl vyhlášen v rozporu se zákonem, a tudíž všechny navazující úkony, včetně krizových opatření vlády, byly se zákonem rozporné. Z tohoto žalobce dovozoval nezákonný postup Policie ČR vykonaný na základě těchto opatření.¹⁷¹

MsP svým rozsudkem žalobu zamítl, neboť došel k závěru, že vládou vyhlášený nouzový stav ze dne 27. 2. 2021 nebyl nezákonný, jelikož dle jeho názoru dne 26. 2. 2021 PS před vyhlášením nouzového stavu vládou aprobovala zamýšlené vyhlášení svým usnesením č. 1539, a tím de facto přehodnotila své dřívější negativní stanovisko k pokračování nouzového

¹⁶⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2021, sp. zn. 8 A 26/2021-42, právní věta rozhodnutí publikována ve sbírce rozhodnutí č. 4282/2022 NSS.

¹⁶⁸ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2021, sp. zn. 6 As 73/2021–67.

¹⁶⁹ Jde o „kontroverzní“ nouzový stav propíraný v předchozích dvou podkapitolách.

¹⁷⁰ Srov. podkapitolu 2.1.2. této práce.

¹⁷¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2021, sp. zn. 8 A 26/2021-42, body 5-11.

stavu ze dne 18. 2. 2021. Dle názoru MsP tedy nedošlo k obejití PS a tím k protiústavnímu jednání. Vyhlášený nouzový stav a opatření z něj vycházející byly tedy shledány zákonné.¹⁷² Z tohoto důvodu Městský soud v Praze žalobu zamítl jako nedůvodnou.¹⁷³

Přes zamítnutí žaloby dospěl MsP k závěrům o možnosti materiálního a procedurálního přezkumu nouzového stavu, jež jsem popsal výše. Tyto závěry MsP odůvodnil následovně. Krizové opatření přijaté usnesením vlády č. 216, které omezilo právo pokojně demonstrovat a na základě kterého policie ČR neumožnila vstup žalobci na demonstraci, bylo vyhlášeno na základě nouzového stavu, který byl přijat usnesením vlády č. 196 dne 26. 2. 2021. Krizové opatření přijaté vládou k omezení práva se shromažďovat je třeba považovat za tzv. jiný právní předpis,¹⁷⁴ který je podzákoným právním předpisem, jehož zákonnost a ústavnost mohou obecné soudy samy posoudit, a to na základě čl. 95 odst. 1 Ústavy.¹⁷⁵ Dále MsP zdůraznil, že závěry ÚS¹⁷⁶ chápe tak, že nouzový stav je především aktem vládnutí, který má kontrolovat PS a není způsobilý k tzv. abstraktnímu přezkumu, neboť se nejedná o právní předpis, k jehož přezkumu nemá ÚS pravomoc, ale dle názoru MsP jím projednávaný případ ho staví do odlišné pozice než ÚS. V projednávaném případě nouzový stav není aktem, ze kterého by pro adresáty práva neplynuly žádné důsledky, ale je aktem, na základě kterého bylo zasaženo do základních práv, a to bezprocedurálním a méně transparentním způsobem, neboť vyhlášením nouzového stavu jsou aktivovány pravomoci vlády vydávat krizová opatření. Vzhledem k tomu, že je to právě nouzový stav, který tvoří výjimku z čl. 4 odst. 2 Listiny a dává vládě pravomoc vydávat tato opatření, jsou to právě soudy, které jsou dle čl. 90 Ústavy a čl. 36 Listiny povolány k ochraně práv a základních práv, neboť nelze v takovém případě odepřít jednotlivci ochranu. MsP tedy dovedl na základě čl. 95 odst. 1 Ústavy závěry uvedené výše, jimiž jsou hlavně, pravomoc v rámci přezkumu konkrétního krizového opatření přezkoumat formální vyhlášení nouzového stavu, ale také splnění podmínek materiálních a procedurálních pro jeho vyhlášení, či prodloužení a v případě zjištěné neústavnosti nouzového stavu krizové opatření, které z něj vyplývá, neaplikovat.¹⁷⁷

Se závěry MsP učiněnými v tomto rozsudku se dá souhlasit, neboť díky tomuto rozsudku se otevřela cesta pro alespoň částečnou ochranu subjektivních práv jedinců v případě protiústavně vyhlášeného nouzového stavu, a zároveň tímto rozsudkem byla posílena kontrola

¹⁷² Tamtéž, body 54-57.

¹⁷³ Tamtéž, body 67-68.

¹⁷⁴ Srov. usnesení Pl. ÚS 8/20, usnesení Pl. ÚS 10/20 a rozsudek NSS č. j. 9 As 264/2020-51.

¹⁷⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2021, sp. zn. 8 A 26/2021-42, bod 41.

¹⁷⁶ Srov. usnesení Pl. ÚS 8/20, usnesení Pl. ÚS 12/21.

¹⁷⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2021, sp. zn. 8 A 26/2021-42, body 45-53.

proti zneužití nouzového stavu a svévoli vlády. Jelikož v současné době je abstraktní přezkum a možné zrušení nouzového stavu ÚS v podstatě vyloučeno a ÚS dosud nevymezil, co by dle jeho názoru bylo tak závažné porušení demokratických principů státu a materiálního jádra ústavy, aby proti nouzovému stavu zasáhl, je ochrana správních soudů a kontrolní funkce PS dle Zákona o bezpečnosti republiky jedinou jistou kontrolou nouzového stavu. Ačkoli ve výsledku MsP nezákonnost vyhlášení nouzového stavu neshledal, je význam tohoto rozsudku nezpochybnitelný.

K samotnému postupu MsP, který dovedl přezkoumatelnost nouzového stavu z čl. 95 odst. 1 Ústavy přes podzákoný právní předpis, lze uvést, že takový postup je ústavně konformní, neboť i komentářová literatura počítá s možností soudů přezkoumat ústavnost podzákoných právních předpisů, ačkoli to v čl. 95 odst. 1 není vysloveně stanoveno.¹⁷⁸ Je tedy pouze otázkou, zda MsP dovedl správně rozsah přezkumu samotného nouzového stavu. Přičemž mám za to, že závěry i argumentace na základě, které k těmto závěrům MsP došel, jsou správné.¹⁷⁹

Samotný závěr o zákonném vyhlášení nouzového stavu dne 27. 2. 2021, považuji za správný, neboť za první PS přijala výše zmíněné usnesení č. 1539 o legalitě vyhlášení nového nouzového stavu, kterým jednání vlády aprobovala, a za druhé PS se na svém jednání dne 18. 2. 2021 usnesla na zrušení nouzového stavu ze dne 14. 2. 2021, ale zrušila ho s časově odloženou účinností až ke dni 27. 2. 2021. Tento, mimochodem také ústavně problematický postup, PS vedl k tomu, že během 9 dnů se vývoj epidemie změnil natolik, že v tu chvíli přijatý Pandemický zákon neposkytoval dostatečnou zákonnou oporu pro řízení pandemie, což vláda i zdůvodnila ve svém odůvodnění k vyhlášenému nouzovému stavu ze dne 27. 2. 2021. Z těchto důvodů se postup vlády dá považovat za zákonný.^{180 181}

Nepochybně zajímavou otázkou v budoucnu bude, jak se k této věci postaví ÚS, jelikož jak plyne z předchozích podkapitol,¹⁸² tak na základě konstantní judikatury se ÚS odmítá nouzovým stavem zabývat, ale v případě, že správní soud nějakému subjektu nevyhoví v podobné věci, jako je rozsudek Městského soudu v Praze 8 A 26/2021-42 ze dne 21. 9. 2021, a dotyčná osoba podá ústavní stížnost, bude stát ÚS před otázkou, jak se k věci postaví. Jsem toho názoru, že v takovém případě by se ÚS zákonností nouzového stavu při splnění procesních

¹⁷⁸ Srov. LANGLÁŠEK. In: RYCHETSKÝ a kol.: *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bez...*, s. 986-1008, bod 7 (čl. 95).

¹⁷⁹ Srov. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2021, sp. zn. 8 A 26/2021-42, bod 52.

¹⁸⁰ KYSELA: *Procedurální otázky...*, s. 27-28.

¹⁸¹ Pro lepší orientaci viz podkapitola 2.1.2. této práce.

¹⁸² Srov. podkapitola 2.1. této práce.

podmínek ústavní stížnosti a její důvodností zabývat musel, neboť by se jinak jednalo o absurdní situaci, kdy by si správní soudy skrze čl. 95 odst. 1 Ústavy posoudily zákonnost nouzového stavu a ÚS by si tuto pravomoc odpíral. Nutnost připuštění pravomoci ÚS se zabývat nouzovým stavem v případě ústavní stížnosti dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny, zastává také Onřejková.¹⁸³ Mám tedy za to, že ÚS takovou pravomoc mít bude, ale opět zdůrazňuji, že se musí jednat o spojení nouzového stavu s konkrétním opatřením, na nouzovém stavu závislým, skrze které bude zasahováno do práva stěžovatele. Tuto variantu opět připouští ve svém disentu trojice Šimíček, Šimáčková a Uhlíř.¹⁸⁴

Lze tedy uzavřít, že správní soudy dle současné judikatury mohou nouzový stav přezkoumat ve spojení s přezkumem zásahu či rozhodnutím správního orgánu, který byl učiněn na základě konkrétního krizového opatření vydaného na základě nouzového stavu, a to jak jeho formální zákonnost, tak materiální a procedurální limity nouzového stavu. K tomuto přezkumu musejí však přistupovat zdrženlivě. Z těchto závěrů lze dovodit, že za předpokladu, že správní soud dojde k závěru, že nouzový stav byl vyhašen nezákonně a akcesoricky s ním spojené opatření je tedy také nezákonné, může se poškozená osoba domáhat náhrady škody dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

2.2.2. Pravomoc správních soudů a Ústavního soudu ČR zabývat se nouzovým stavem při abstraktním přezkumu krizových opatření vydaných na základě nouzového stavu

Na základě výše popsaných závěrů správního soudu je nutné si klást otázku, zda lze stejný princip uvažování ohledně posouzení ústavnosti nouzového stavu, včetně posouzení souladu jeho materiálních a procedurálních limitů na základě čl. 90 Ústavy a čl. 36 Listiny, aplikovat na abstraktní přezkum krizových opatření vydaných na základě nouzového stavu.

U správních soudů by se teoreticky mohlo jednat o řízení, které by bylo vedeno proti krizovým opatřením vlády vyhlášeným na základě nouzového stavu, které by měly formu individuálních správních aktů, jelikož ÚS možnost vydání takového krizového opatření nevyloučil.¹⁸⁵ Jednalo by se nejspíše o jediný takto uvažovaný postup ve správním soudnictví, neboť OOP současná judikatura jako krizové opatření vydané na základě nouzového stavu

¹⁸³ ONŘEJKOVÁ, Jana. In: BÍLKOVÁ, Veronika a kol. *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016, s. 59.

¹⁸⁴ Srov. Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 4.

¹⁸⁵ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, bod 26.

prozatím neakceptuje.¹⁸⁶ Na druhou stranu ÚS zastává názor, že krizová opatření vlády vydaná dle Krizového zákona na základě nouzového stavu mohou být právním předpisem *sui generis*, rozhodnutím či jiným zásahem orgánu veřejné moci.¹⁸⁷ Teoreticky tedy OOP v budoucnu jako krizové opatření dle Krizového zákona nelze vyloučit. Jsem tedy toho názoru, že správní soudy mají pravomoc v rámci řízení dle SŘS při posuzování zákonnosti konkrétního krizového opatření posoudit formální zákonnost (ústavnost) nouzového stavu, včetně materiálních a procedurálních limitů tohoto stavu a případně krizové opatření, které by splňovalo znaky individuálního správního aktu, nebo OOP, zrušit. K těmto závěrům mě vedou argumenty z usnesení MsP 8 A 26/202, které jsem popsal výše.¹⁸⁸ Jsem toho názoru, že je lze užít i na tyto případy, neboť krizová opatření mohou být vydávány v mezích stanovených ústavním pořádkem a v souladu s Listinou.¹⁸⁹ Stejný názor ve svém disentu zastávala také trojice Šimíček, Šimáčková a Uhlíř.¹⁹⁰

Podobnou otázku, jako v případě správních soudů, si lze klást také u ÚS, neboť jak jsem již uvedl výše, krizové opatření vlády může být a velmi často bývalo právním předpisem *sui generis*, který lze abstraktně přezkoumat dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Lze tedy uvažovat nad tím, zda ÚS přezkoumá ústavnost nouzového stavu včetně jeho materiálních a procedurálních limitů. V případě abstraktního přezkumu konkrétního krizového opatření vlády, které bude s nouzovým stavem akcesoricky spjato, a v případě protiústavně přijatého nouzového stavu krizové opatření zruší. Mám za to, že takový postup je možný, neboť s ohledem na právo na soudní ochranu dle čl. 36 Listiny a povinnost chránit základní práva dle čl. 4 Ústavy se ÚS musí vypořádat s tím, zda byl nouzový stav řádně vyhlášen.¹⁹¹ Vzhledem k tomu, že vláda vydává krizová opatření dle § 6 Krizového zákona, který podmiňuje jejich vydání, trváním nouzového stavu dle čl. 5 Zákona o bezpečnosti republiky, posuzuje ÚS u přezkumu zákonnosti jiného právního předpisu dle § 64 odst. 2 Zákona o ÚS obvykle zákonnou kompetenci k vydání jiného právního předpisu, proceduru, kterou byl předpis vydán a obsah předpisu.¹⁹² ÚS by měl v případě posuzování ústavnosti jednotlivého krizového opatření

¹⁸⁶ Srov. usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 90/20 ze dne 15. 9. 2020, Pl. ÚS 7/20 ze dne 21. 4. 2020 nebo Pl. ÚS 10/20 ze dne 5. 5. 2020.

¹⁸⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, bod 19.

¹⁸⁸ Viz podkapitola 2.2.1. této práce.

¹⁸⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, bod 18.

¹⁹⁰ Srov. Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 4.

¹⁹¹ Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 4.

¹⁹² HOLLÄNDER, Pavel. In: FILIP, Jan a kol. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 399.

zdrženlivě posoudit také tyto 3 komponenty u nouzového stavu a v případě, že dojde k závěru, že nouzový stav byl vyhlášen nezákonně, měl by ÚS zrušit abstraktně přezkoumávané krizové opatření.

Lze tedy uzavřít, že dle mého názoru správní soudy a ÚS mohou v rámci přezkumu konkrétního krizového opatření přezkoumat také nouzový stav. K tomuto přezkumu se musí přistupovat restriktivně. Ostatně tak jak to dovodil MsP v usnesení 8 A 26/2021 s tím rozdílem, že v těchto případech se neužije čl. 95 odst. 1 Ústavy a ÚS či správní soudy mohou konkrétní krizové opatření přímo zrušit.

2.3. Pravomoc ostatních obecných soudů zabývat se nouzovým stavem

Je otázkou, zda závěry vyvozené výše ohledně pravomoci správních soudů¹⁹³ lze vztáhnout i na soudy civilní a trestní. Vzhledem k tomu, že neexistuje dostatek relevantní literatury, ani judikatury k této problematice, je zřejmé, že až další budoucí vývoj této problematiky ukáže, jak se právní doktrína s touto otázkou popasuje. Dle mého názoru je nepochybné, že čl. 95 odst. 1 Ústavy působí generálně na všechny soudce, tedy jak soudce správních soudů, tak soudce civilních a trestních soudů, proto dle mého názoru lze z čl. 95 odst. 1 dovodit možnost zdrženlivě posuzovat formální vyhlášení nouzového stavu a posoudit jeho materiální a procedurální limity. Předpokladem takového postupu bude, že rozhodnutí v meritu věci těchto soudů bude záležet na zákonnosti konkrétního krizového opatření vlády, které bude podzákonným právním předpisem, který je akcesoricky spjat s nouzovým stavem. Soudy v takovém případě budou oprávněny posoudit platnost podzákonné právního předpisu a s tím i zákonnost nouzového stavu jako předběžnou otázku dle § 135 OSŘ, respektive § 9 TŘ právě ve spojení s čl. 95 odst. 1 Ústavy. Ostatně stejný názor ve svém disentu k usnesení Pl. ÚS 8/20 zastávají také ústavní soudci Šimáčková, Šimíček a Uhlíř.¹⁹⁴ Ti dokonce zastávají názor, že soudy mají pravomoc posoudit zákonnost přijetí nouzového stavu jako předběžnou otázku vždy, když je nouzový stav součástí hypotézy právní normy, a to na základě plné jurisdikce soudů posuzovat předběžné otázky dle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 4 Ústavy.¹⁹⁵ Osobně si nejsem správností takovéto otevřenosti přezkumu nouzového stavu jist. Jsem spíše toho názoru, že lze posuzovat zákonnost nouzového stavu jako předběžnou otázku ve výše uvedeném případě po aplikaci čl. 95 odst. 1 Ústavy, nebo případně ve správním soudnictví při řízení dle SŘS. Naštěstí

¹⁹³ Viz podkapitola 2.2. této práce.

¹⁹⁴ Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20-2, bod 4-5.

¹⁹⁵ Tamtéž, bod 4.

tato problematická otázka je spíše teoretická, neboť v praxi takřka vždy bude nějaký podzákoný právní předpis, nebo konkrétní rozhodnutí správního orgánu skrze nějž se osoba bude moci dovolat ochrany svých subjektivních práv omezených na základě nouzového stavu.

Co se týká rozhodování trestních soudů v situaci, kdy v případě spáchání určitého trestného činu je aplikována kvalifikovaná skutková podstata jako důsledek nouzového stavu, je nutno upozornit na to, že TZ např. stanoví § 205 odst. 4 písm. b) kvalifikovanou skutkovou podstatu krádeže, jejíž skutkové znaky spočívají ve spáchání krádeže v době stavu ohrožení státu, válečného stavu za živelné pohromy, či za jiné situace, která ohrožuje životy, majetek či zdraví. Z toho vyplývá, že o nouzovém stavu tato právní norma výslovně nemluví. Je tedy zřejmé, že samotný nouzový stav není pro soud při aplikaci kvalifikované skutkové podstaty nikterak závazný. Samotný nouzový stav lze tedy užít pouze jako podpůrný argument při posuzování, zda došlo k naplnění znaků kvalifikované skutkové podstaty.¹⁹⁶

2.4. Shrnutí pravomocí soudů zabývat se nouzovým stavem a možný budoucí vývoj

Lze shrnout, že souhlasím se závěry ÚS a některých autorů, že akt vyhlášení nouzového stavu je až na výjimku narušení principu demokratického právního státu z abstraktního přezkumu v zásadě vyloučen.¹⁹⁷ Je akceptovatelné, že ÚS považuje nouzový stav za akt vládnutí, neboť to je výjimečný stav, jehož hlavní funkcí je rozšířit exekutivě pravomoci pro efektivní řešení krizové situace. Jedná se tak o politickou otázku, kdy je na vládě, aby posoudila, zda situace ve státě je natolik krizová, aby byly naplněny materiální podmínky pro vyhlášení nouzového stavu. Přičemž jsou to právě otázky politické, které nelze posoudit dle právních kritérií, jež jsou vyloučeny z pravomocí soudů o nich rozhodovat.¹⁹⁸ Abstraktní kontrola a případná pravomoc soudů takový akt zrušit, by tak měla být za současné právní úpravy veskrze vyloučena. Avšak vyloučení abstraktní kontroly nouzového stavu nemůže znamenat, že by subjekty, na které přímo skrze zákonné normy dopadnou následky nouzového stavu, neměly mít nárok na ochranu svých subjektivních práv dle čl. 90 Ústavy a čl. 36 Listiny. U soudní kontroly výjimečných stavů jde o poměrování principů doktríny politických otázek, ze kterých výjimečné stavy historicky vycházejí,¹⁹⁹ a konceptu bránící se demokracie, který jde ruku v ruce s vývojem lidských práv po Druhé světové válce.²⁰⁰ Proto mám za to, že jsou správné

¹⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. 15 Tdo 110/2021, body 27-28.

¹⁹⁷ Viz podkapitola 2.1. této práce.

¹⁹⁸ TOMOSZEK, Maxim. Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR. In: *Olomoucké debaty mladých právníků*. Olomouc: Univerzita Palackého, Právnická fakulta, 2009, Sborník příspěvků SUPPL.: s. 108.

¹⁹⁹ KYSELA. In: BÍLKOVÁ a kol.: *Výjimečné stavy a lidská...*, s. 29-34.

²⁰⁰ ONDŘEJEK. In: BÍLKOVÁ a kol.: *Výjimečné stavy a lidská...*, s. 41-42.

závěry, ke kterým jsem došel v předchozích podkapitolách, že soudy mohou omezeně přezkoumat ústavnost nouzového stavu v případě aplikace čl. 95 odst. 1 Ústavy při incidenčním přezkumu krizových opatření vlády, v důsledku nichž bylo zasaženo do subjektivních práv osob. Přičemž stejně tak mohou činit správní soudy a ÚS při abstraktním přezkumu konkrétních krizových opatření. V takovém případě mohou takové krizové opatření v důsledku nezákonně vyhlášeného nouzového stavu dokonce zrušit.

Ačkoli, jak jsem již několikrát uvedl, se závěry ÚS ohledně nemožnosti abstraktního přezkumu nouzového stavu v podstatě souhlasím, neboť tuto pravomoc nepředpokládá ani ústavní pořádek, ani Zákon o bezpečnosti,²⁰¹ neznamená to, že by dle mého názoru byl tento právní stav uspokojivý. Co se týká ochrany subjektivních práv jednotlivců, myslím, že ač současná právní úprava není dokonalá a je dosti „kostrbatá“, z hlediska ochrany základních práv a práva na přístup k soudům dle čl. 36 Listiny obstojí.

Nicméně z důvodu nemožnosti abstraktní kontroly samotného nouzového stavu a možná také právě z důvodu nedokonalé úpravy ochrany subjektivních práv, do kterých je zasahováno na základě nouzového stavu, lze uvažovat o tom, že po právní stránce by bylo nejvhodnější kosmeticky novelizovat Ústavu nebo Zákon o bezpečnosti. Tak by byla vyplněna tato ústavní mezera a byla by dána ÚS pravomoc abstraktní kontroly vyhlášení nouzového stavu. Ostatně Zákon o ÚS řízení o zrušení usnesení Parlamentu ČR, které není právním předpisem, obsahuje, a to v § 109 a násl. Toto ustanovení řeší přezkum usnesení Parlamentu o neschopnosti výkonu funkce Prezidenta dle čl. 66 Ústavy a ve mnou uvažovaném případě přezkumu ÚS by se jednalo o přezkum usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu. Sládeček dokonce píše o potřebě větší novelizace, zejména právě Zákona o bezpečnosti a jeho vázanosti na Ústavu, a to konkrétně na možnost ÚS rozhodovat ve věcech nouzového stavu, přičemž potřebu doplnění ústavního pořádku dovozuje mimo jiné právě z rozporuplných závěrů ÚS ohledně nouzového stavu.²⁰² K myšlence o vhodnosti doplnění ústavních zákonů bych uzavřel, že jde o věc diskuze odborné veřejnosti a zejména politické vůle.

²⁰¹ Viz podkapitoly 2.1., 2.2. a 2.3. této práce.

²⁰² SLÁDEČEK, Vladimír. *Vláda a nouzový stav. Správní právo*, 2020, roč. 53, č. 5-6, s. 278-281.

Závěr

Za cíl této práce jsem si stanovil posoudit, jaká je pravomoc soudů přezkoumávat vyhlášení nouzového stavu. Při zkoumání této otázky jsem dospěl k následujícím závěrům.

Užívání nouzového stavu nebylo v historii ČR nikdy tak intenzivní, jako v době pandemie COVID-19. Proto není překvapením, že nebyla jednoznačná odpověď na to, kdy mohou soudy přezkoumávat vyhlášený nouzový stav, neboť neexistovala praxí prověřená právní úprava, ani jiné judikaturní precedenty. Avšak na základě zkoumání současné právní úpravy, literatury a judikatury jsem dospěl k závěru, že nouzový stav je právní akt, který přímo nezasahuje do konkrétních práv a povinností osob, a je to akt aplikace ústavního práva. Z toho vyvozují, že nejde o právní předpis a vzhledem k tomu, že ústavní pořádek, ani jiný zákon nepředpokládá abstraktní přezkum nouzového stavu, dospěl jsem k závěru, že abstraktní přezkum nouzového stavu ÚS je v současnosti takřka vyloučen s výjimkou případu, kdy by nouzovým stavem bylo zasaženo do materiálního jádra ústavy. Na druhou stranu jsem dospěl k závěru, že ÚS je v omezené míře oprávněn přezkoumávat formální vyhlášení nouzového stavu a také jeho procedurální a materiální limity. To lze ve dvou případech.

Za prvé je to možné za situace, kdy by ÚS přezkoumával ústavní stížností dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy zákonnost rozhodnutí nebo zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv na základě konkrétního krizového opatření, které je s nouzovým stavem akcesoricky spjato. V takovém případě by ÚS mohl zrušit konkrétní rozhodnutí, které bylo vydáno na základě konkrétního krizového opatření, či by mohl zakázat orgánu veřejné moci zasahovat do ústavně zaručených práv.

Za druhé ÚS může přezkoumat zákonnost vyhlášení nouzového stavu v omezené míře tak, jak jsem uvedl výše v případě, že dojde k abstraktnímu přezkumu konkrétního krizového opatření dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, které bude mít formu právního předpisu sui generis. V takovém případě, pokud ÚS dojde k závěru, že bylo konkrétní krizové opatření vydáno na základě neústavně přijatého nouzového stavu, má právo přezkoumávané krizové opatření zrušit.

Ohledně pravomoci přezkumu nouzového stavu správními soudy jsem došel k závěru, že správní soudy nemohou přezkoumávat samotný nouzový stav, neboť vyhlášení nouzového stavu není aplikací správního práva, a tedy rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu není rozhodnutím dle SŘ, které by mohly rušit správní soudy. Ovšem dospěl jsem k závěru, že správní soudy mají pravomoc v omezené míře přezkoumat zákonnost přijetí nouzového stavu

stejně jako ÚS, včetně jeho řádného vyhlášení, materiálních a procedurálních limitů. Tato pravomoc správním soudům náleží ve dvou případech.

Za první správní soudy mohou přezkoumat zákonnost nouzového stavu v případě rozhodování o žalobě proti zásahu orgánu veřejné správy dle § 82 a násl. SŘS, nebo v případě řízení o zrušení rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. SŘS, a to za předpokladu, že k těmto úkonům došlo na základě krizového opatření, které bylo vydáno na základě nouzového stavu, a má formu podzákoného právního předpisu. Správní soudy v takovém případě přímo dle čl. 95 odst. 1 Ústavy posoudí soulad podzákoného právního předpisu s ústavním pořádkem a zároveň s ním také zákonnost nouzového stavu, a pokud dojdou k závěru, že nouzový stav je nezákonný, neaplikují krizové opatření, které bylo vydáno na základě přezkoumaného nouzového stavu.

Za druhé správní soudy mohou posoudit zákonnost nouzového stavu v případě, kdy budou rozhodovat o přezkumu konkrétního krizového opatření dle § 65 a násl. SŘS nebo dle § 101a a násl. SŘS, které by naplňovalo zákonné znaky rozhodnutí správního orgánu nebo OOP dle SŘ. V takovém případě by konkrétní krizové opatření správní soudy přímo zrušily. Nutno dodat, že půjde o řízení spíše ojedinělé, neboť krizová opatření nemívají tuto formu, ale není to vyloučeno.

Nakonec ohledně pravomoci ostatních obecných soudů lze uzavřít, že ostatní soudy mají pravomoc podobně jako správní soudy posoudit zákonnost nouzového stavu při rozhodování ve věci, kde rozhodnutí v meritu věci bude záviset na platnosti konkrétního krizového opatření, které má formu podzákoného právního předpisu. A to z toho důvodu, že soudy mají pravomoc posoudit zákonnost podzákoného právního předpisu dle čl. 95 odst. 1 Ústavy a v případě, že dojdou k závěru, že krizové opatření je nezákonné, neboť bylo přijato na základě protiústavně přijatého nouzového stavu, krizové opatření neaplikují.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

1. BÍLKOVÁ, Veronika a kol. *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016, 223 s.
2. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 510 s.
3. GERLOCH, Aleš. *Teorie Práva*. 6. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 310 s.

Komentáře

4. SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1301 s.
5. RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 1196 s.
6. BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky*. Praha: Linde, 2010, 1533 s.
7. FILIP, Jan a kol. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 896 s.

Odborné články

8. SLÁDEČEK, Vladimír. Vláda a nouzový stav. *Správní právo*, 2020, roč. 53. č. 5-6, s. 278-281.
9. DRÁPAL, Jakub, DUŠEK, Libor. Tresty za nouzového stavu: Nedořešený problém. *Trestněprávní revue*, 2021, roč. 21, č. 2, s. 98-104.
10. RŮŽIČKA, Petr. Právní režim nouzového stavu. *Právní rozhledy*, 2020, roč. 29, č. 15-16, s. 549-555.
11. HORÁK, Filip, DIENSTBIER, Jakub, DERKA, Viktor. Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu. *Právník*, 2021, roč. 160, č. 6, s. 431-450.
12. FRONC, Jaromír. Usnesení vlády jako právní předpis: terminologický zmatek sui generis. *Jurisprudence*, 2021, roč. 10, č. 1, s. 33-38.
13. HUSSEINI, Faisal. Nouzový stav v době koronaviru – vládní a ministerská opatření. *Soudní rozhledy*, 2020, roč. 26, č. 6, s. 190-193.
14. KOVALČÍK, Michal. Role Ústavního soudu za pandemie v nouzovém stavu: aktivní hráč, nebo pasivní přihlížející? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2021, roč. 29, č. 3, s. 649-668.

15. CHVOJKA, Šimon. Role Ústavního soudu v koronakrizi. *Jurisprudence*, 2021, roč. 10, č. 2 s. 14-27.
16. KYSELA, Jan. Procedurální otazníky nad nouzovým stavem. *Zpravodaj Jednoty českých právníků*, 2021, roč. 5, č. 2. 16-28.

Příspěvek ve sborníku

17. TOMOSZEK, Maxim. Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR. In *Olomoucké debaty mladých právníků*. Olomouc: Univerzita Palackého, Právnická fakulta, 2009, Sborník příspěvků SUPPL.: s. 108-113.

Právní předpisy a související dokumenty

18. Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
19. Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů.
20. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
21. Zákon č. 182/1993 S., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
22. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
23. Usnesení Evropského parlamentu 2020/2790 ze dne 13.11. 2020 o dopadu opatření přijatých v souvislosti s onemocněním COVID-19 na demokracii, právní stát a základní práva. Úř. Vest. C 415/36, 13. 10. 2021, s. 10 a násl.
24. Rozhodnutí předsedy vlády České republiky č. 373/2002 Sb., ze dne 12. 8. 2002, o vyhlášení nouzového stavu pro území hlavního města Prahy, Středočeského kraje, Jihočeského kraje, Plzeňského kraje a Karlovarského kraje z důvodu značného rozsahu ohrožení životů, zdraví a majetku v důsledku rozsáhlých povodní na dobu od 18.00 hodin dne 12. srpna 2002 do 24 hodin dne 22. srpna 2002, ve znění pozdějších předpisů.
25. Rozhodnutí předsedy vlády České republiky 374/2002 Sb., ze dne 13. 8. 2002, o vyhlášení nouzového stavu pro území Ústeckého kraje z důvodu značného rozsahu ohrožení životů, zdraví a majetku v důsledku rozsáhlých povodní na dobu od 07.00 hodin dne 13. srpna 2002 do 24:00 hodin dne 22. srpna 2002.
26. Rozhodnutí vlády České republiky 121/2006 Sb., ze dne 13. 8. 2002, o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Středočeského kraje, Ústeckého kraje, Pardubického kraje, Jihomoravského kraje, Olomouckého kraje a Zlínského kraje z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlých povodní na dobu od 23.00 hodin dne 2. dubna 2006 do 23:00 hodin dne 10 dubna 2006.

27. Rozhodnutí vlády České republiky 126/2006 Sb., ze dne 5. 4. 2006, o prodloužení nouzového stavu.
28. Rozhodnutí vlády České republiky 11/2007 Sb., ze dne 24. 1. 2007, o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Plzeňského kraje, Karlovarského kraje, kraje Vysočina a kraje Libereckého v rámci kraje Královehradeckého pro okresy Trutnov, Náchod, Jičín, v rámci kraje Moravskoslezského pro okres Bruntál a v rámci kraje Středočeského pro okresy Benešov, Příbram, Kutná Hora a Kolín z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlé živelní pohromy.
29. Rozhodnutí vlády České republiky 140/2013 Sb., ze dne 2. 6. 2013, o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Plzeňského kraje, Středočeského kraje, Libereckého kraje, Královehradeckého kraje, Ústeckého kraje a hlavního města Prahy z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značném rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlé živelní pohromy na dobu od 21:00 hodin dne 2. června 2013 do odvolání, ve znění pozdějších předpisů.
30. Rozhodnutí vlády České republiky 172/2013 Sb., ze dne 19. 6. 2013, o zrušení nouzového stavu pro území Ústeckého kraje, Středočeského kraje a Královehradeckého kraje.
31. Usnesení vlády České republiky 69/2020 Sb., ze dne 12. 3. 2020, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru/označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu od 14:00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů, ve znění pozdějších předpisů.
32. Usnesení vlády České republiky 391/2020 Sb., ze dne 30. 9. 2020, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru/označovaný jako SARS CoV2/ na území České republiky na dobu od 00:00 hodin dne 5. října 2020 na dobu 30 dnů, ve znění pozdějších předpisů.
33. Usnesení vlády České republiky 59/2021 Sb., ze dne 14. 2. 2021, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru/označovaný jako SARS CoV-2/na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
34. Usnesení Poslanecké sněmovny České republiky 84/2021 Sb., ze dne 18. 2. 2021 o zrušení nouzového stavu.
35. Usnesení vlády České republiky 96/2021 Sb., ze dne 26. 2. 2021, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním

výskytu koronaviru/označovaný jako SARS CoV-2/na území České republiky na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 27. února. 2021, ve znění pozdějších předpisů.

36. Usnesení vlády České republik 434/2021 Sb. ze dne 25. 11. 2021, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru/označovaný jako SARS CoV-2/na území České republiky na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 26. listopadu. 2021, ve znění pozdějších předpisů.
37. Usnesení vlády České republik 43/2022 Sb. ze dne 2. 3. 2022, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu nutnosti reagovat na migrační vlnu velkého rozsahu na území České republiky na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 4. března 2022, ve znění pozdějších předpisů.

Rozhodnutí soudů

38. Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20.
39. Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 včetně odlišných stanovisek (U 6/99 SbNU 485).
40. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, sp. zn. 5 As 138/2020 ze dne 21. 5. 2020 (4033/2020 Sb. NSS).
41. Nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 1997, sp. zn. IV. ÚS 34/97 (N 49/8 SbNU 11).
42. Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 12/21 včetně odlišných stanovisek.
43. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2021, sp. zn. 8 A 26/2021(4282/2022 Sb. NSS).
44. Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20 (U 10/100 SbNU 565)
45. Rozsudek nejvyššího soudu ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. 15 Tdo 110/2021 (č. 19/2021 Sb. rozh. tr.)

Internetové zdroje

46. HAVLOVÁ, Adéla, DERKOVÁ, Romana. *Nouzový stav – Nakupovat rychle aneb pandemie a zadávání veřejných zakázek* [online]. *pravni prostor.cz*, 24. března 2020 [cit. 18. 9. 2022]. Dostupné z: <https://www.pravni prostor.cz/clanky/obchodni-pravo/nouzovy-stav-nakupovat-rychle-aneb-pandemie-a-zadavani-verejnych-zakazek>.
47. VOJTĚCH, Adam. *V České republice jsou první tři potvrzené případy nákazy koronavirem* [online]. *koronavirus.mzcr.cz*, 1. března. 2020 [cit. 21. září 2022]. Dostupné z: <https://koronavirus.mzcr.cz/v-ceske-republice-jsou-prvni-tri-potvrzene-pripady-nakazy-koronavirem/>.

48. WINTR, Jan. Rozbor ústavnosti a zákonnosti opatření vlády v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu z 12. března 2020. *Výběr literatury* [online databáze], 2020, č. 1 [cit. 4. 10. 2022]. Dostupné z databáze: <https://www.beck-online.cz/bo/index.seam>.
49. Compilation of Venice Commission. *Opinions and reports on state of emergency* [online]. Štrasburk: Venice Commission, 2020. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)003-e).
50. Report of Venice Commission. *Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency reflections* [online]. Štrasburk: Venice Commission, 2020. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).
51. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovna nesouhlasí s prodloužením nouzového stavu* [online]. psp.cz, 11. 2. 2021 [cit. 13. 10. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/cms.sqw?z=14536>.
52. PŘEDSTAVENSTVO ČAK. *ČAK k vyhlášení nouzového stavu usnesením vlády ze dne 14. 2. 2021* [online]. advokatnidenik.cz, 15. 2. 2021 [cit. 17. 10. 2022]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/02/15/cak-k-vyhlaseni-nouzoveho-stavu-usnesenim-vlady-ze-dne-14-2-2021/>.
53. WINTR, Jan. *Konec nouzového stavu – a co bude dál?* [rozhovor na ČT 24 - online]. ceskatelevize.cz, 14. 2. 2021 [cit. 18. 10. 2022], čas 9:40 - 9:52. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/10441287766-studio-6-vikend/221411010120214/>.
54. GRINC, Jan. *Opakované vyhlášení nouzového stavu a změna skutečností* [online]. pravokrize.net, 25. 3. 2021 [cit. 19. 10. 2022]. Dostupné z: <https://pravoakrize.net/opakovane-vyhlasovani-nouzoveho-stavu-a-zmena-skutecnosti/>.

Abstrakt

Předmětem této diplomové práce je rozbor pravomoci soudů přezkoumat vyhlášení nouzového stavu. Hlavním cílem této práce je analyzovat pravomoc Ústavního soudu České republiky přezkoumat zákonnost vyhlášení nouzového stavu. Dále pravomoc správních soudů přezkoumat zákonnost vyhlášení nouzového stavu a pravomoc ostatních obecných soudů přezkoumávat zákonnost vyhlášení nouzového stavu. Práce je členěna do 2 kapitol. V první kapitole je obecně popsán pojem nouzový stav, jeho užívání v čase a zejména zde je analyzována právní forma vyhlášení nouzového stavu. Druhá kapitola je již zaměřena na samotnou pravomoc soudů přezkoumávat vyhlášení nouzového stavu. Nejprve na pravomoc Ústavního soudu ČR přezkoumat vyhlášení nouzového stavu, poté na pravomoc správních soudů zabývat se přezkumem zákonnosti nouzového stavu, a nakonec na pravomoc přezkumu vyhlášení nouzového stavu ostatními obecnými soudy.

Abstract

The subject of this master's thesis is an analysis of the jurisdiction of the courts to review declaration of a state of emergency. The main objective of this thesis is to analyse the jurisdiction of the Constitutional court of the Czech Republic to review the legality of the declaration of a state of emergency. Furthermore, the jurisdiction of administrative courts to review the legality of the declaration of a state emergency and the jurisdiction of the other courts to review the legality of the declaration of a state of emergency. The thesis is divided into 2 chapters. The first chapter describes the concept of a state of emergency in general, its use over time and, in particular, analyses the legal form of the declaring a state of emergency. The second chapter focuses on the actual jurisdiction of the courts to review the declaration of a state of emergency. First, the jurisdiction of the Constitutional court of the Czech Republic to review the declaration of a state of emergency, then the jurisdiction of administrative courts to review the legality of the state of emergency, and finally the power of review of the declaration of a state of emergency by other courts.

Seznam klíčových slov

Nouzový stav, pravomoc soudů přezkoumat vyhlášení nouzového stavu, pravomoc Ústavního soudu ČR, pravomoc správních soudů, přezkum nouzového stavu, ochrana práv za nouzového stavu, právní forma vyhlášení nouzového stavu.

Key words

State of emergency, jurisdiction of the courts to review declaration a state of emergency, jurisdiction of the Constitutional court of the Czech Republic, jurisdiction of administrative courts, review of the state of emergency, protection of rights in a state of emergency, the legal form of a state of emergency.